

Preferenze sociali e preferenze istituzionali a confronto: il caso del distretto forestale dell'Arci-Grighine (Provincia di Oristano)

Paletto A*⁽¹⁾, De Meo I⁽¹⁾, Ferretti F⁽²⁾

(1) Unità di ricerca per il Monitoraggio e la Pianificazione Forestale - Consiglio per la Ricerca e la Sperimentazione in Agricoltura (CRA-MPF), p.zza Nicolini 6, I-38123 Villazzano di Trento (TN - Italy); (2) Unità di ricerca per la Gestione dei Sistemi forestali dell'Appennino - Consiglio per la Ricerca e la Sperimentazione in Agricoltura (CRA-SFA), v. Bellini 8, I-86170 Isernia (IS - Italy) - *Corresponding Author: Alessandro Paletto (alessandro.paletto@entecra.it).

Abstract: Comparison among social and institutional preferences: the case study of Arci-Grighine district. The research analyses the efficiency of the representative democracy model in the land policies definition. The representative model is based on the assumption that people (public) are not able to manage their interests, but need the presence of representatives in order to assure the common interest. The paper focuses on the comparison between social preferences and institutional preferences. The hypothesis is that in the case there is a wide divergence of preferences between institutional and social preferences, it means that institutional actors have a different perception of priority in comparison to the society. To analyse the divergences concerning land policies authors have used a questionnaire designed in order to consider the main management strategies on rural development. The questionnaire - subdivided into thematic sections (forest functions, strategies of territorial development, renewable energies and forest fire control strategies) - has been submitted face-to-face to the representatives of local institutions and to the non-institutional actors. The results of the interviews have been compared statistically considering the two groups of actors, with the purpose of emphasizing the convergence and divergence on land policies. The study area is the forest district of Arci-Grighine in the Oristano department (Sardinia).

Keywords: Participation, Land policy, Institutional preferences, Social preferences, Sardinia

Received: Nov 12, 2010; Accepted: Sep 14, 2011; Published online: Dec 19, 2011

Citation: Paletto A, De Meo I, Ferretti F, 2011. Preferenze sociali e preferenze istituzionali a confronto: il caso del distretto forestale dell'Arci-Grighine (Provincia di Oristano). *Forest@* 8: 216-227 [online 2011-12-19] URL: <http://www.sisef.it/forest@/show.php?id=680>

Introduzione

Il tema della partecipazione è divenuto centrale in tutti quegli ambiti in cui si analizza il processo politico nel suo complesso e la definizione delle singole *policy* nello specifico. La relazione tra rappresentanza e partecipazione è costantemente presente non solo nelle concezioni della democrazia, ma anche ogni qualvolta vengono prese delle decisioni che hanno ricadute dirette o indirette sulla collettività (Trenz 2009). Il modello rappresentativo di democrazia, affermatosi nella società liberale e borghese, presuppone una netta distinzione tra governanti e governati partendo dall'assunto che il popolo è inadatto a ge-

stire i propri interessi e che quindi è necessario individuare qualcuno che agisca per suo conto e nel suo interesse. In questo modello la partecipazione dei cittadini nel processo politico non è essenziale e deve limitarsi, secondo alcuni autori, all'elezione dei *leaders* (Michels 2006).

L'importanza del coinvolgimento nel processo politico rimanda, invece, al concetto di democrazia diretta o democrazia totalmente partecipativa, teorizzato nel 1762 da Rousseau nel "Contratto sociale", che presuppone l'opportunità per gli individui di prendere parte pienamente alle decisioni collettive.

Un'altra distinzione, sempre riguardante il coin-

volgimento degli individui nel processo di definizione delle *policy*, è quella sviluppata dall'antropologia democratica che distingue tra posizione pluralistica e posizione dualistica. La prima presuppone l'intermediazione dei gruppi nella politica secondo un modello individuo-gruppo-Stato. Questa scuola di pensiero considera il gruppo - inteso come partito politico, sindacato o associazione - funzionale all'individuo, pur avendo quest'ultimo una sua autonomia come soggetto politico e sociale. La posizione dualistica presuppone un rapporto diretto individuo-Stato senza intermediari. A favore di questa posizione ci sono illustri autori: l'abate Sieyès (1789) vedeva nella particolarità degli interessi dei gruppi una limitazione all'espressione della pluralità d'interessi dei singoli e quindi un ostacolo all'interesse generale. Lo stesso Rousseau intravede nei gruppi l'appiattimento della pluralità degli interessi in limitati interessi particolari. Pertanto la volontà di ciascuna associazione diventa generale in rapporto ai suoi membri, ma particolare in rapporto allo Stato (Fischella 2003).

Partendo dal rapporto che intercorre tra interesse generale e interessi particolari è possibile individuare alcuni modelli di formazione dell'interesse generale. Il modello rappresentativo classico vede nei rappresentanti gli attori chiave nel conseguire l'interesse generale; in questo modello la partecipazione deve essere limitata in quanto potenzialmente dannosa all'interesse generale. Il modello pluralistico vede nei gruppi gli intermediari volti a convogliare gli interessi dei singoli in interessi collettivi; tali interessi contribuiscono, in un secondo tempo, a formare l'interesse generale. Il modello partecipativo dualistico, come detto sopra, considera i gruppi un elemento negativo alla formazione dell'interesse generale e presuppone una partecipazione diretta dei cittadini alla cosa pubblica. Quest'ultimo modello è generalmente utopistico nella democrazia moderna, sia per ragioni di ampiezza territoriale sia per ragioni economiche, ad esclusione forse di limitati livelli di gestione locale (realtà amministrative di piccole dimensioni, ad es. piccoli Comuni - Fischella 2003).

Le *policy* legate alla gestione del territorio e delle risorse naturali non fanno eccezione rispetto alle suddette questioni relative a rappresentanza e partecipazione nelle decisioni pubbliche. Pertanto, quando si interviene ad una scala territoriale ridotta, ci si domanda se è possibile ed efficiente applicare un modello di partecipazione nella gestione territoriale. Al fine di rispondere a questa domanda il primo punto da analizzare riguarda la convergenza o la discrepanza tra preferenze istituzionali e preferenze

sociali. Con il primo termine ci riferiamo alle preferenze dei rappresentanti politici nei confronti di una serie di aspetti chiave legati alla gestione del territorio. Il secondo termine fa riferimento alle preferenze degli attori non istituzionali espresse dai singoli individui oppure attraverso associazioni di questi ultimi (i gruppi).

Il presente lavoro parte da queste premesse teoriche, ponendosi l'obiettivo di proporre una valutazione dell'efficienza del modello rappresentativo nella formazione delle politiche territoriali. Al fine di indagare se i rappresentanti veramente rispecchiano le preferenze espresse dai singoli individui, si è proceduto ad una comparazione delle preferenze individuali in materia di politiche e di *governance* territoriale. Tale comparazione è realizzata mediante l'analisi di quanto le preferenze, in merito ad alcune strategie di sviluppo territoriale (*policy* territoriale), espresse dagli attori non istituzionali (rappresentati) siano concordi o discordi con quelle dei loro rappresentanti. Nel presente caso di studio gli attori istituzionali considerati rappresentano i diversi enti territoriali e le varie istituzioni pubbliche operanti nel settore della tutela ambientale.

L'area in cui è stata condotta la sperimentazione è un distretto forestale della Sardegna (distretto dell'Archi-Grighine) in cui è attualmente in essere la definizione di un Piano Forestale Territoriale di Distretto, secondo quanto definito dal Piano Forestale Ambientale Regionale (PFAR - Regione Sardegna 2007) e realizzato secondo l'approccio dei Piani Forestali Territoriali di Indirizzo (PFTI - Agnoloni et al. 2009).

Materiali e metodi

L'area di studio

L'area di studio è il distretto forestale dell'Archi-Grighine, localizzato nella Sardegna centro-occidentale in provincia di Oristano (Fig. 1). Il distretto presenta una superficie complessiva di 55 183 ha, corrispondente al 2.3% dell'intera superficie regionale; la popolazione residente, secondo il censimento ISTAT del 2001, ammonta a 26 207 abitanti (densità 0.47 abitanti/ha). Le principali destinazioni d'uso del territorio sono: agricola (seminativi non irrigui, aree agricole intensive, impianti di arboricoltura da legno e da frutto) sul 36.1% del territorio, forestale (boschi, macchia mediterranea e vegetazione ripariale) sul 33.3%, cespuglieti e arbusteti sul 12.7% e pascoli erbacei sul 10.7%. Il distretto comprende 21 comuni con una notevole variabilità in termini di popolazione residente e di infrastrutture presenti. Il comune di

Marrubiu è quello col maggior numero di residenti (oltre 4 600), mentre i comuni di Siris, Siapiccia, Pompu e Pau presentano poche centinaia di residenti. Nel distretto si individuano due zone, con notevoli differenze territoriali: la zona del Grighine, a nord, con connotazione prettamente agricola ed una discreta vocazione alla sughericoltura; la zona del Monte Arci a sud con connotazione più forestale e la presenza dei principali centri abitati e delle infrastrutture.

“Policy” territoriale e processo di partecipazione nel distretto dell’Arci-Grighine

La politica territoriale è l’insieme di prescrizioni legali e socio-economiche che stabiliscono le modalità di gestione del territorio e l’allocazione dei benefici da esso derivanti (UN/ECE 1996). Pertanto tale *policy* ha come scopo prioritario il conseguimento di una serie di obiettivi riguardanti l’uso e la gestione di un territorio. In altre parole, così come esplicitato dalla Commissione Europea, la politica territoriale riflette la distribuzione del potere tra lo Stato, i cittadini e gli enti locali territoriali. Considerando un ambito territoriale limitato, ad esempio a scala distrettuale o sovracomunale, il rapporto che va analizzato è principalmente quello che si instaura tra gli enti territoriali e i cittadini, tralasciando per il momento il ruolo dello Stato. Nella macro-categoria della *policy* territoriale rientrano tutte quelle azioni riguardanti la gestione delle risorse naturali presenti in un territorio e

le interazioni tra le stesse.

Il distretto forestale dell’Arci-Grighine rappresenta un ambito territoriale con confini amministrativi e territoriali definiti che, sia in termini di superficie territoriale sia di densità demografica, è tale da rispondere ai requisiti base della democrazia partecipativa. In tal senso, nel presente lavoro, è stato reputato interessante attingere concettualmente sia al modello dualistico sia a quello pluralistico della democrazia partecipativa prendendo in considerazione i singoli attori sociali, ma al contempo anche i gruppi organizzati. Nel distretto è in corso di definizione un Piano Forestale Territoriale di Indirizzo (PFTI), strumento di pianificazione di scala intermedia tra il livello regionale e il livello aziendale, finalizzato ad offrire indirizzi selvicolturali e scenari gestionali funzionali a rispondere alle attuali esigenze della gestione forestale grazie ad una visione integrata del territorio silvo-pastorale (Agnoloni et al. 2009). Nell’ambito della pianificazione in corso si vanno delineando una serie di strategie di sviluppo territoriale (*policy* territoriale) che l’Assessorato della Difesa dell’Ambiente della Regione Sardegna - ente istituzionale responsabile della realizzazione del PFTI - ha deciso di definire in modo condiviso con la popolazione locale secondo i principi di una partecipazione attiva.

Indipendentemente dalle definizioni presenti in letteratura (FAO-ECE-ILO 2000, Luyet et al. 2006, Pateman 1970, Teorell 2006), la partecipazione è, come

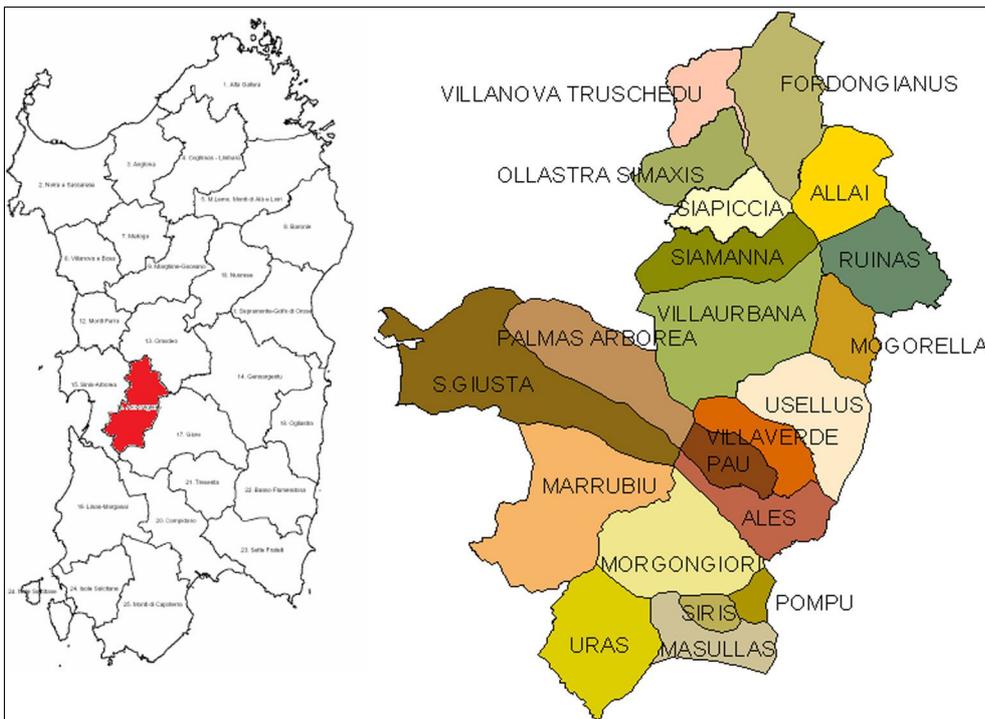


Fig. 1 - Area di studio (distretto dell’Arci-Grighine e sua localizzazione).

ricordato in precedenza, un concetto chiave nella teoria politica in quanto rappresenta il punto di contatto tra rappresentati e rappresentanti in merito alla gestione della cosa pubblica. In tal senso, la partecipazione non è soltanto un mezzo per raggiungere un fine prestabilito, ma costituisce un valore in sé e uno dei diritti fondamentali dell'uomo (Fetscher 1974).

La scala sovraziendale - in cui il PFTI rappresenta lo strumento per fornire indirizzi gestionali a scala di comprensorio - considera in una visione unitaria ed integrata i fattori ecologici e culturali e la componente umana. In ragione di ciò tale scala pare quella in cui più opportunamente può essere integrata la partecipazione pubblica (Agnoloni et al. 2009).

Nel percorso di partecipazione alle decisioni pubbliche, come detto, oltre agli attori istituzionali assumono un ruolo chiave i cosiddetti gruppi organizzati (FAO-ECE-ILO 2000). I gruppi organizzati svolgono un ruolo prioritario nel convogliare le risorse e le motivazioni individuali, trasformandole in risorse e motivazioni di gruppo. Tali gruppi facilitano l'azione collettiva nelle sue diverse forme e producono un'identità collettiva. Proprio quest'ultimo aspetto, legato al senso di appartenenza ad un gruppo e alla creazione di un "noi collettivo", tende a facilitare la partecipazione. Tra i gruppi organizzati le associazioni sono sicuramente quelle che rivestono un'importanza maggiore nella gestione delle risorse naturali. Le associazioni civili rappresentano un aspetto chiave nella diffusione tra i partecipanti del sentimento di cooperazione, solidarietà e impegno sociale (Putnam 1993, Jones et al. 2009). In tal senso un alto livello di associazionismo rappresenta una condizione favorevole alla formazione e al mantenimento del capitale sociale (Klyza et al. 2006) e conseguentemente alla partecipazione secondo il modello di partecipazione pluralistico.

Sulla base di queste premesse il processo di partecipazione pubblica nel Distretto Arci-Grighine è stato condotto considerando come portatori di interesse sia i singoli individui sia i gruppi organizzati, considerando così il complesso degli attori non istituzionali.

Il processo di partecipazione è stato fondamentalmente basato sulla consultazione, in considerazione dei tempi disponibili per la realizzazione del Piano, delle risorse e dell'impegno necessario ed in relazione alle caratteristiche socio-economiche e culturali del territorio. Si tratta di un metodo di tipo reattivo orientato generalmente al coinvolgimento del largo pubblico (Linder et al. 1992), in cui quanto espresso dalla popolazione può avere influenza sul processo

decisionale, ma non vi è alcuna garanzia che ciò avvenga (Buchy & Hoverman 2000).

Nel caso del Distretto dell'Arci-Grighine la consultazione è stata attivata all'inizio del processo di piano e ciò ha giocato un ruolo fondamentale per poter prendere in considerazione le opinioni dei diversi soggetti coinvolti nella definizione degli indirizzi gestionali (Buchy & Hoverman 2000).

L'avvio della partecipazione si è concretizzato in una prima fase di informazione, presupposto fondamentale per "lanciare" la procedura e stimolare il coinvolgimento e momento importante anche nelle successive fasi di piano, affinché i partecipanti possano esprimersi sulla base di opinioni fondate e riconoscere e discutere in maniera corretta gli aspetti tecnici e scientifici relativi al piano (Shannon 2003).

L'informazione degli attori istituzionali (responsabili della Regione Sardegna, dell'Ente Foreste, della Provincia, del Corpo Forestale di Vigilanza Ambientale, sindaci dei Comuni interessati dal Piano, ecc.) è stata realizzata tramite comunicazione scritta ed un incontro pubblico in occasione del quale si è dato ufficialmente avvio alla pianificazione partecipata nel Distretto, spiegandone motivazioni ed obiettivi. In seguito è stata realizzata l'informazione delle varie categorie di attori non istituzionali (rappresentati) che in vario modo sono coinvolti nel processo di piano: soggetti della filiera foresta-legno-energia, allevatori, associazioni operanti nel settore forestale ed ambientale, strutture ricettive connesse ad attività in bosco ed altri attori.

Alla fase dell'informazione è seguita quella della consultazione vera e propria: in questa fase il coinvolgimento degli attori è stato ottenuto attraverso questionari, somministrati tramite interviste faccia a faccia allo scopo di valutare la percezione e la conoscenza del territorio silvo-pastorale, evidenziandone problemi ed opportunità, e di raccogliere proposte in merito ad ipotesi di sviluppo futuro del territorio. Nell'ambito di tale fase l'analisi dei punti di convergenza e di divergenza tra rappresentati e rappresentati in merito alle diverse strategie di *policy* territoriale in corso di definizione nell'ambito del PFTI è stata condotta considerando come portatori delle istanze particolari sia i singoli individui sia i gruppi organizzati. Con questo modo di procedere sono stati messi in evidenza anche possibili punti di divergenza tra le preferenze individuali e quelle dei gruppi organizzati, al fine di capire meglio il ruolo delle associazioni come intermediari tra individui singoli e attori istituzionali.

Tab. 1 - Soggetti intervistati.

Categoria	Soggetto	N
Istituzioni	Regione Sardegna, Ente Foreste, Provincia di Oristano, Corpo forestale di vigilanza ambientale, sindaci dei Comuni interessati dal piano	43
Società civile	Associazioni locali, di volontariato e di rappresentanza	35
	Imprese di utilizzazione boschiva, imprese di prima e seconda trasformazione del legno, allevatori	46
-	Totale	124

Tab. 2 - Sezioni tematiche in cui è suddivisa l'intervista.

No.	Sezione Tematica
1	il bosco e le sue funzioni
2	le strategie di sviluppo economico del territorio
3	l'impiego delle energie rinnovabili
4	le strategie d'intervento per la lotta agli incendi boschivi

Tab. 3 - Principali funzioni assolte dal bosco valutate attraverso la prima sezione dell'intervista.

No	Funzioni assolte dal bosco
1	produzione di legna ad uso energetico
2	produzione di legname da opera
3	pascolo in bosco
4	estrazione di sughero
5	raccolta del mirto
6	apicoltura
7	raccolta di altri prodotti del bosco
8	protezione dai dissesti idrogeologici
9	conservazione della natura
10	attività venatoria
11	attività sportive
12	attività didattiche
13	attività turistiche
14	contemplazione del paesaggio
15	qualità dell'aria e dell'acqua

L'indagine sulle preferenze

La comparazione tra le preferenze degli attori istituzionali e quelle degli attori non istituzionali è stata condotta analizzando le risposte fornite da questi due gruppi di attori ad una serie di domande inerenti i principali aspetti di *policy* territoriale. Inoltre, si è deciso di procedere ad un secondo livello d'indagine interno agli attori non istituzionali che considerasse i prodromi teorici dell'antropologia democratica e la differenza insita tra modello dualistico e pluralistico. A tal fine sono stati intervistati i singoli attori presenti sul territorio e le principali associazioni portatrici di istanze collettive legate alla gestione del territorio. Le risposte date dai due gruppi di attori sono state comparate al fine di valutare quanto le associazioni esprimano realmente le istanze dei singoli o quanto esse portino ad un appiattimento della pluralità degli interessi o ad una distorsione degli stessi.

Lo studio delle differenze percettive tra attori istituzionali e non istituzionali nei confronti delle *policy* territoriali è stato condotto attraverso l'impiego di un questionario a risposte chiuse.

Il questionario è stato somministrato tramite un'intervista faccia a faccia a un campione di 124 attori (Tab. 1).

Il questionario è stato suddiviso in quattro sezioni tematiche, ciascuna riguardante un aspetto specifico connesso alle politiche d'intervento in via di definizione nel distretto (Tab. 2). La prima sezione riguarda le preferenze espresse nei confronti delle principali funzioni assolte dal bosco. Sono state individuate 15 funzioni assolte dai boschi del distretto (Tab. 3).

Per ciascuna funzione individuata è stato chiesto agli intervistati di indicare il livello d'importanza della funzione in una scala di quattro valori (4 = molto importante, 3 = abbastanza importante, 2 = poco importante, 1 = per nulla importante).

La seconda sezione del questionario mira a valutare quale importanza viene data alle possibili strategie politiche per lo sviluppo economico del territorio dell'Archi-Grighine.

A partire dal Piano Forestale Ambientale Regionale (PFAR) che definisce il quadro normativo e tecnico di riferimento per la realizzazione dei piani forestali territoriali di distretto, sono state individuate cinque possibili strategie:

- sviluppare le attività legate alla filiera foresta-legno;
- migliorare la viabilità interna e di accesso alla foresta;
- incrementare i servizi a finalità turistico-ricreativa (aree attrezzate, percorsi ciclabili e pedonali, itine-

- rari storico-culturali);
- implementare l'attività di tutela naturalistica e ambientale;
 - intensificare la cooperazione tra i Comuni del distretto.

E' stato quindi chiesto agli intervistati di attribuire un ordine d'importanza alle diverse strategie secondo una scala ordinale (1 alla strategia ritenuta più importante fino a 5 a quella considerata meno importante), lasciando la possibilità di non attribuire alcun ordine a quelle considerate non importanti. Inoltre è stata data la possibilità di indicare strategie alternative alla voce "altro".

La sezione tematica concernente l'impiego delle energie rinnovabili è focalizzata sulle preferenze espresse nei riguardi delle fonti energetiche alternative e sull'importanza strategica che rivestono per lo sviluppo locale. Una prima domanda chiede all'intervistato di indicare la forma di produzione di energia da lui ritenuta migliore tra: fotovoltaico, eolico, biomasse forestali, idroelettrico e geotermico. Le domande successive sono, invece, focalizzate sulle bio-

masse legnose in termini di opportunità di sviluppo per il territorio e di impiego per il riscaldamento di edifici pubblici.

Infine, l'ultima sezione del questionario considera un fattore particolarmente critico per l'intera Sardegna e per il distretto dell'Archi-Grighine in particolare, quello degli incendi boschivi. Gli incendi rappresentano un freno allo sviluppo territoriale, pertanto meritano una particolare attenzione dal punto di vista politico. La domanda posta agli intervistati "Come si dovrebbe intervenire per diminuire il numero degli incendi e i danni che questi arrecano?" individua una lista di interventi base, sia di tipo preventivo sia di lotta attiva, integrabili dalla voce "altro": sensibilizzazione della popolazione, creazione di squadre di volontari, potenziamento dell'apparato di lotta (mezzi aerei e terrestri, uomini), realizzazione d'interventi preventivi sul territorio (viali para-fuoco, pulizia nelle periferie degli abitati, ecc.). Ciascun intervistato ha la possibilità di indicare soltanto uno degli interventi della lista, quello a suo avviso più rilevante nel contrastare la problematica degli incendi boschivi.

Tab. 4 - Valori attribuiti dagli attori sociali (istituzionali e non-istituzionali) alle principali funzioni forestali. (DS): Deviazione standard.

Funzione	Attori non istituzionali		Istituzioni	
	Media	DS	Media	DS
Legna da ardere	3.59	0.60	3.72	0.55
Legname da opera	1.22	0.52	1.10	0.30
Pascolo	2.64	1.00	2.88	0.82
Estrazione sughero	2.20	0.88	2.16	0.92
Apicoltura	2.51	0.89	2.31	0.87
Raccolta mirto	3.05	0.87	3.00	0.98
Altri prodotti sottobosco	3.49	0.72	3.40	0.73
Protezione idrogeologica	2.46	1.18	2.37	1.09
Attività venatoria	3.85	0.44	3.93	0.26
Attività sportiva	2.86	0.88	2.98	0.89
Attività didattica	2.79	0.89	3.00	0.84
Attività turistiche	2.63	0.88	2.81	0.85
Contemplazione del paesaggio	3.40	0.78	3.21	0.86
Qualità dell'aria e dell'acqua	3.41	0.87	3.65	0.65
Conservazione della natura	3.21	0.95	3.23	0.81

Risultati e discussione

Il bosco e le sue funzioni

I risultati concernenti la sezione dell'intervista inerente le principali funzioni assolte dal bosco sono stati comparati in un primo momento confrontando i valori medi assegnati dalle due categorie di attori sociali (Tab. 4). Successivamente i valori attribuiti a ciascuna funzione forestale dagli attori istituzionali e da quelli non istituzionali sono stati comparati statisticamente attraverso il test non-parametrico U di Mann-Whitney; si è ricorso a suddetto test non parametrico in quanto adatto a misure di tipo ordinale, in secondo luogo perché il numero di osservazioni a disposizione non è particolarmente elevato, ed infine perché i dati non sono distribuiti normalmente. Il test ha permesso di verificare in modo rigoroso se ci sono differenze nella percezione tra i rappresentanti e i rappresentati in merito alle funzioni forestali e conseguentemente su quali di queste indirizzarsi per una gestione razionale del territorio.

Per gli attori non istituzionali la funzione considerata prioritaria nel contesto dell'Archi-Grighine è quella venatoria (3.85) seguita dalle produzioni di legna da ardere (3.59) e dagli altri prodotti del sottobosco (3.49). Anche dagli attori istituzionali come funzione prioritaria è stata indicata l'attività venatoria (3.93) e secondariamente la produzione di legna

da ardere (3.72) seguita dalla qualità dell'aria e dell'acqua (3.65). Non stupisce il fatto che per le principali funzioni a valenza collettiva (beni collettivi) il valore attribuito dai rappresentanti pubblici sia maggiore rispetto a quello attribuito dagli attori non istituzionali (conservazione della natura, qualità dell'aria e dell'acqua). La comparazione, attraverso il test statistico non parametrico di Mann-Whitney, delle preferenze per singola funzione forestale, non ha comunque evidenziato differenze significative tra le due categorie di attori. Questo risultato sembra indicare che i rappresentanti hanno le stesse preferenze dei rappresentati e conseguentemente è ipotizzabile che i primi metteranno in atto politiche tali da soddisfare le richieste espresse dalla società o comunque la maggioranza di queste.

I valori relativi alle funzioni del bosco sono stati poi comparati internamente agli attori non istituzionali distinguendo i gruppi organizzati e i singoli individui, che nel presente campione corrispondono principalmente ad attori del settore economico-produttivo della filiera forestale (Tab. 5). Dall'analisi dei dati emerge che per la quasi totalità delle funzioni (13 su 15) i gruppi attribuiscono un valore maggiore rispetto ai singoli individui. Le uniche due eccezioni riguardano le due funzioni considerate prioritarie nel territorio dell'Arce-Grighine: la produzione di legna da ardere e l'attività venatoria. In sostanza i gruppi organizzati sembrano tendere a restringere il campo di variabilità tra funzioni, mentre i singoli esaltano le funzioni chiave a discapito delle restanti. E' anche da notare che per molte funzioni l'ordine di importanza attribuito dalle due categorie coincide, a parte per la funzione di protezione idrogeologica (11° nella scala dei gruppi e 14° in quella dei singoli soggetti) e per quella di conservazione della qualità dell'aria (3° per i gruppi e 6° per i singoli). Come già

Tab. 5 - Valori attribuiti dagli attori non istituzionali (gruppi e singoli) alle singole funzioni forestali. (DS): deviazione standard.

Funzione	Gruppi organizzati		Individui singoli	
	Media	DS	Media	DS
Legna da ardere	3.52	0.67	3.60	0.58
Legname da opera	1.39	0.67	1.14	0.42
Pascolo	2.87	0.96	2.41	1.02
Estrazione sughero	2.23	0.88	2.19	0.89
Apicoltura	2.79	0.88	2.39	0.92
Raccolta mirto	3.21	0.73	2.84	0.95
Altri prodotti sottobosco	3.74	0.51	3.38	0.78
Protezione idrogeologica	2.85	0.94	2.08	1.34
Attività venatoria	3.80	0.53	3.89	0.38
Attività sportiva	3.00	0.87	2.73	0.87
Attività didattica	3.03	0.81	2.53	0.88
Attività turistiche	2.68	0.84	2.66	0.94
Contemplazione del paesaggio	3.56	0.70	3.43	0.70
Qualità dell'aria e dell'acqua	3.62	0.78	3.16	0.93
Conservazione della natura	3.28	0.85	3.17	1.06

ricordato precedentemente, non stupisce che queste ultime funzioni, legate al ruolo del bosco come bene per la collettività stiano maggiormente a cuore ai gruppi organizzati piuttosto che agli individui singoli. A conferma di questa tendenza l'andamento opposto per alcune funzioni di carattere più prettamente economico rivestite dal bosco: la produzione di le-

Fig. 2 - Ordine di priorità espresse dagli attori istituzionali per lo sviluppo territoriale dell'Arce-Grighine.

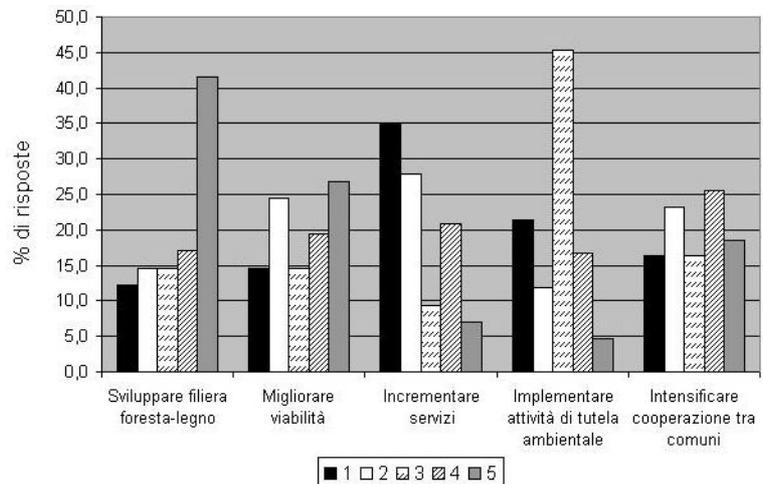
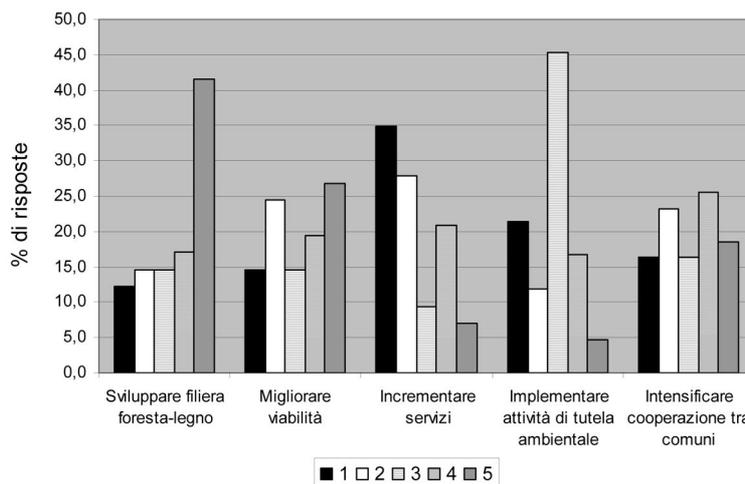


Fig. 3 - Ordine di priorità espresse dagli attori non istituzionali per lo sviluppo territoriale dell'Arco-Grighine.



gna da ardere (2° per i singoli e 5° per i gruppi organizzati) e per le attività turistiche (9° per i singoli, 13° per i gruppi organizzati).

Le strategie di sviluppo economico del territorio

I risultati emersi in merito alle possibili strategie politiche per lo sviluppo economico del territorio hanno messo in luce come la tendenza complessiva sia simile per gli attori istituzionali e per quelli non istituzionali, ma con alcune differenze sulle singole strategie. La principale differenza riguarda la strategia d'intervento considerata come prioritaria: secondo il 34.9% degli attori istituzionali (Fig. 2) è quella d'incrementare i servizi turistico-ricreativi, per 24.1% degli attori non istituzionali (Fig. 3) è quella d'implementare le attività finalizzate alla tutela dell'ambiente e alla conservazione della biodiversità, mentre quella dei servizi è al secondo posto (22.8% degli attori non istituzionali). Tra gli attori non istituzionali sono soprattutto le associazioni ambientaliste e le imprese agro-silvo-pastorali a dimostrare interesse verso lo sviluppo di attività legate alla tutela dell'ambiente, ad indicare una coscienza ambientale ormai radicata nella società civile. Gli attori istituzionali pongono invece maggiore attenzione ad attività che

possano portare un incremento del reddito di settore.

Una seconda differenza riguarda le strategie alternative indicate dagli stessi attori. Gli attori istituzionali non hanno evidenziato nessuna strategia di sviluppo alternativa, mentre gli attori non istituzionali nel 9.6% dei casi hanno indicato altre strategie come prioritarie. Tra quelle indicate merita menzionare le seguenti:

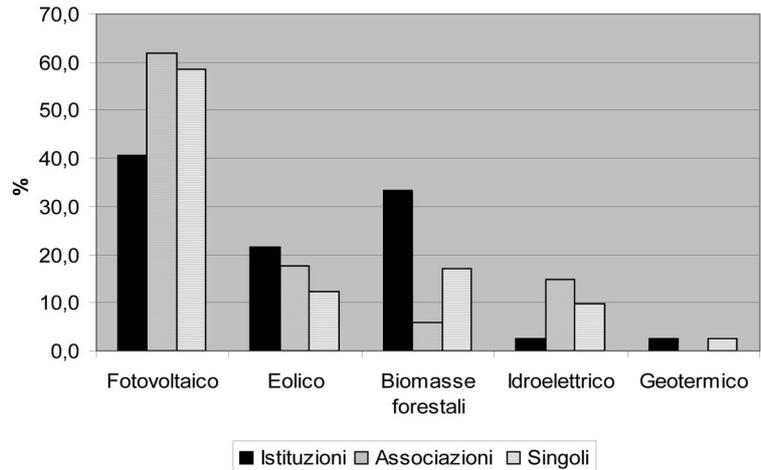
- incentivare l'attività di pascolo in bosco;
- incentivare i rimboschimenti nei terreni di proprietà privata;
- favorire nuove opportunità occupazionali nel settore forestale locale.

Un punto di convergenza forte si riscontra, invece, su quelle che devono essere le strategie secondarie, per entrambe le categorie di attori riguardano il miglioramento della viabilità forestale e lo sviluppo della filiera foresta-legna. Questo dato è significativo in quanto entrambe le strategie conducono verso un miglioramento dell'efficienza economica della funzione produttiva dei boschi; ciò sembra pertanto indicare che, sia per le istituzioni sia per gli altri attori, tale funzione viene considerata rilevante per lo sviluppo del territorio dell'Arco-Grighine, ma più come

Tab. 6 - Ripartizione percentuale dell'ordine di priorità espresse dalle associazioni e dai singoli in merito allo sviluppo territoriale dell'Arco-Grighine.

Funzione	Gruppi organizzati (%)					Individui singoli (%)				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Sviluppare filiera foresta-legno	12.5	25.0	15.6	15.6	31.3	19.5	7.3	14.6	14.6	43.9
Migliorare viabilità	12.1	24.2	15.2	12.1	36.4	29.3	29.3	9.8	14.6	17.1
Incrementare servizi turistici	36.4	18.2	24.2	18.2	3.0	13.3	33.3	26.7	17.8	8.9
Implementare attività di tutela ambientale	22.9	11.4	22.9	25.7	17.1	23.3	11.6	20.9	27.9	16.3
Intensificare cooperazione tra comuni	11.4	25.7	25.7	25.7	11.4	9.5	19.0	28.6	26.2	16.7

Fig. 4 - Importanza delle diverse fonti di energia rinnovabile nel distretto dell'Arci-Grighine.



integrativa in uno sviluppo che parte da altri settori. Sostanzialmente la funzione produttiva forestale non può fungere da volano alla sviluppo territoriale, ma innestarsi in una crescita già avviata a partire dal settore turistico.

Entrando nel merito degli attori non istituzionali, si osserva che i gruppi non forniscono risposte in linea con le istanze individuali (Tab. 6). Infatti la strategia considerata prioritaria dai singoli individui è il miglioramento della viabilità (29.3%), mentre per le associazioni la priorità ricade sul miglioramento dei servizi turistici della zona (36.4%). Tra gli altri punti di divergenza merita segnalare quello concernente lo sviluppo della filiera foresta-legno che ottiene un maggior numero di preferenze nelle associazioni: il 37.5% di queste lo colloca al primo o al secondo posto. Nella categoria dei singoli intervistati soltanto un 26.8% inserisce tale strategia ai primi due posti.

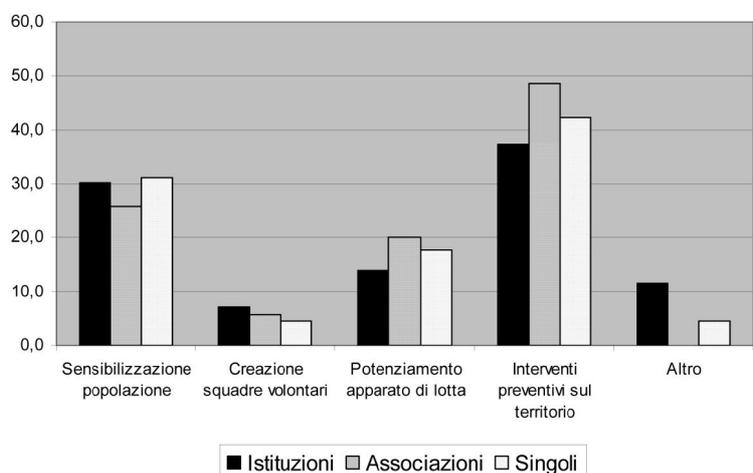
L'impiego delle energie rinnovabili

In merito alla sezione tematica concernente l'impiego delle energie rinnovabili, e nello specifico alla

domanda sulle energie rinnovabili reputate migliori, risulta come prevalga il fotovoltaico, sia per i rappresentanti istituzionali (40.5%) sia per gli attori non istituzionali (59.2%). Per quanto riguarda la seconda fonte di energia rinnovabile utilizzabile nel territorio del distretto emergono invece delle differenze: per gli attori istituzionali sono le biomasse forestali (33.3%), mentre per i restanti attori è l'energia eolica (15.8%).

Tra i gruppi organizzati e i singoli attori si osservano alcune differenze (Fig. 4): mentre il fotovoltaico rimane l'energia rinnovabile considerata più interessante con una leggera prevalenza delle associazioni (61.8%) rispetto ai singoli (58.5%), la categoria delle biomasse forestali evidenzia importanti punti di divergenza. Il 17.1% dei singoli attori non istituzionali considera questa fonte di energia rinnovabile come la più interessante, mentre soltanto il 5.9% dei rappresentanti delle associazioni è della stessa opinione. In tal senso si può asserire che le associazioni non rappresentano la visione comune della società civile, ma solo una porzione di essa.

Fig. 5 - Importanza delle strategie d'intervento per il contenimento degli incendi nel distretto dell'Arci-Grighine.



In riferimento alla domanda “tali energie rinnovabili possono essere considerate un’opportunità futura per il territorio dell’Archi-Grighine?” si evidenzia un 100% di consensi da parte dei rappresentati istituzionali, mentre tale percentuale scende al 96.3% per gli attori non istituzionali. In particolare, coloro che si mostrano scettici nel considerare tali fonti energetiche un’opportunità sono concentrati prevalentemente tra i singoli individui piuttosto che nelle associazioni. L’ultima domanda, riguardante l’interesse di tali fonti energetiche alternative per riscaldare edifici pubblici, evidenzia maggiori divergenze interne a ciascun gruppo, ma una sostanziale omogeneità di risposta tra gruppi; in tal senso si sono dichiarati favorevoli il 72.1% delle istituzioni, il 71.4% delle associazioni e il 77.8% dei singoli.

Le strategie d’intervento per la lotta agli incendi boschivi

A riguardo dei possibili interventi per contrastare il rischio da incendi è emerso che gli attori non istituzionali hanno indicato come strategia d’intervento più efficace gli interventi preventivi sul territorio (44.4%) e secondariamente la sensibilizzazione della popolazione (29.6%). Gli attori istituzionali hanno indicato per il 37.2% gli interventi preventivi sul territorio come la strategia più efficace e per il 30.2% la sensibilizzazione. Anche per le altre strategie i dati tra i due gruppi di attori appaiono in linea, pur con alcune contenute differenze percentuali (Fig. 5). Per

questa domanda i gruppi organizzati forniscono risposte in linea con le affermazioni individuali, sia in termini di ordine di priorità sia in percentuali. La strategia più significativa per contrastare gli incendi è considerata per il 48.6% delle associazioni e il 42.2% degli individui l’insieme degli interventi preventivi sul territorio e secondariamente la sensibilizzazione della popolazione per il 31.1% dei singoli e per il 25.7% delle associazioni.

La sintesi

A questo punto i risultati concernenti gli aspetti indagati possono essere trasformati da semplici preferenze individuali a ipotesi per lo sviluppo di politiche territoriali confrontando gli scenari delineati per ciascun gruppo di attori. Per conseguire tale obiettivo si è ipotizzato di inserire nell’agenda politica, per quanto riguarda le funzioni forestali, solamente le due che hanno totalizzato il punteggio più elevato; in sostanza si ipotizza di valorizzare unicamente le due funzioni ritenute prioritarie, anche a discapito delle restanti. Per quanto concerne la seconda domanda, relativa alle strategie politiche per lo sviluppo economico del territorio, si è optato per considerare nell’agenda politica un’unica strategia nel caso in cui questa raccogliesse più di un terzo (33.3%) delle preferenze in un gruppo e due strategie in caso contrario. Per le restanti due domande, essendo a scelta unica, si è valutato di alzare la percentuale al 40% delle preferenze individuali per gruppo al fine

Tab. 7 - Scenari politici per i gruppi di attori a confronto.

No	Sezione/Attori	Istituzionali	Gruppi organizzati	Singoli
1	Il bosco e le sue funzioni	Incentivazione attività venatoria Valorizzazione della produzione di legna da ardere	Incentivazione attività venatoria Miglioramento della produzione di altri prodotti secondari del bosco	Incentivazione attività venatoria Valorizzazione della produzione di legna da ardere
2	Le strategie di sviluppo economico del territorio	Incrementare i servizi turistici locali	Incrementare i servizi turistici locali	Migliorare la viabilità Implementare le attività di tutela ambientale
3	L’impiego delle energie rinnovabili	Valorizzazione del fotovoltaico Valorizzazione delle biomasse forestali	Valorizzazione del fotovoltaico	Valorizzazione del fotovoltaico
4	Le strategie d’intervento per la lotta agli incendi boschivi	Realizzazione di interventi preventivi sul territorio Sensibilizzazione della popolazione	Realizzazione di interventi preventivi sul territorio	Realizzazione di interventi preventivi sul territorio

di indicare una o più strategie su cui puntare.

Sintetizzando i risultati riportati in Tab. 7 emerge come gli attori istituzionali si prefiggono un'agenda politica più varia rispetto agli altri attori. Tale agenda per il distretto dell'Arco-Grighine comporta una valorizzazione delle aree forestali sia in termini di produzione di legna da ardere e biomasse ad uso energetico, sia mantenendo e valorizzando una tradizione del territorio quale la caccia. Per i restanti gruppi di attori sociali emergono degli scenari più limitati. Infatti sparisce la valorizzazione delle biomasse forestali e anche la produzione di legna da ardere è ritenuta non prioritaria dalle associazioni. Nel contrastare la problematica degli incendi boschivi, se tutti i gruppi sono d'accordo nel potenziare gli interventi preventivi sul territorio, soltanto gli attori istituzionali vedono nella sensibilizzazione una strategia alternativa. Infine, l'agenda dei singoli individui differisce totalmente da quella delle associazioni e delle istituzioni per quanto riguarda le strategie di sviluppo territoriale, vedendo nel miglioramento della viabilità e nell'implementazione delle attività di tutela ambientale strumenti più importanti rispetto all'incremento dei servizi turistici.

Conclusioni

Dal 1820, quando James Mill dichiarò con enfasi che il sistema di rappresentanza era la grande scoperta dei tempi moderni e che forse era la soluzione a tutte le difficoltà (Sabine 1962), ad oggi i dubbi sul funzionamento del modello rappresentativo sono aumentati e ci si chiede sempre di più se i rappresentanti rappresentino realmente i rappresentati.

Nelle politiche territoriali, in cui le decisioni hanno una ricaduta rilevante ed immediata sulla popolazione che vive in tali territori, tale questione riveste un'importanza strategica. Nell'ottica di supportare una valutazione di quanto gli attori pubblici rappresentano realmente i restanti attori sociali, è utile mettere a punto un sistema di comparazione delle preferenze individuali in materia di politiche e di *governance* territoriale. Il sistema proposto nel presente lavoro si è indirizzato in tal senso, proponendo una valutazione sintetica per gruppi di attori sociali.

Valutazioni di questo tipo possono essere realizzate tramite indagini indipendenti, oppure contestualmente ad altre indagini conoscitive di più ampio respiro. Nella presente ricerca le domande sulle preferenze politiche sono state inserite in un'intervista legata alla prima fase del processo di consultazione pubblica per la redazione del PFTI. Nel caso di inserimento in un'indagine di più vasta portata è neces-

sario limitare al minimo il numero di domande, al fine di non appesantire eccessivamente l'intervista; viceversa nel caso di un'indagine *ad hoc* è possibile utilizzare un maggior numero di domande e conseguentemente avere una valutazione più dettagliata del fenomeno.

Va inoltre evidenziato che le operazioni di analisi, sintesi e comparazione delle preferenze manifestate dai diversi attori conducono a risultati sintetici che devono essere espressione oggettiva delle preferenze degli attori presenti sul territorio. In linea generale è auspicabile prevedere un momento di discussione e condivisione di tali risultati con gli attori stessi, finalizzato a verificare che siano effettivamente riportate e sintetizzate in maniera obiettiva le preferenze che essi hanno espresso in merito alle politiche in via di definizione.

Nel caso del presente piano un momento di discussione e confronto di vedute si è tenuto nell'ambito di un incontro pubblico che ha riunito intorno ad un tavolo i rappresentanti dell'ufficio di piano ed un gruppo di attori in rappresentanza della società civile. Tale incontro ha confermato l'efficacia del metodo di valutazione in un caso come quello studiato, poiché l'analisi delle risposte di ogni singola domanda ha consentito di comparare le preferenze individuali per ciascun gruppo di attori, per tradurle in una sintesi delle diverse politiche territoriali in corso di definizione nell'ambito del piano. Detta sintesi è stata di supporto nella definizione degli indirizzi di piano, al fine di permettere ai decisori di acquisire consapevolezza di come e quanto le preferenze dei soggetti non istituzionali sono in linea con quelle delle istituzioni che governano il territorio.

Nello specifico dei risultati emersi nell'applicazione condotta nel distretto dell'Arco-Grighine, questi hanno evidenziato una situazione in cui la maggior parte delle preferenze sociali e istituzionali coincidono, pur essendoci alcune piccole divergenze interne alle singole domande. In questo caso sembra risultare che i rappresentanti tengono conto delle preferenze sociali, ma al contempo inseriscono nell'agenda politica alcune strategie integrative repute importanti.

In futuro l'applicazione del metodo in casi studio localizzati in contesti diversi - territorialmente, socialmente, politicamente - potrà essere utile per ricavare informazioni su quanto i rappresentanti siano o meno la voce della società. Potrà altresì portare ad individuare contesti in cui le preferenze espresse dagli attori istituzionali sono scollate dalla società; in queste situazioni la definizione delle politiche terri-

toriali deve necessariamente passare attraverso processi di discussione, condivisione e mediazione tali da portare a scelte condivise.

Ringraziamenti

Gli autori intendono ringraziare l'ing. Andrea Abis del Servizio tutela del suolo e politiche forestali dell'Assessorato della Difesa dell'Ambiente della Regione Sardegna e tutto l'Ufficio di Piano per il supporto tecnico-logistico. Inoltre un particolare ringraziamento ai dottori Giovanni Deplano e Paolo Dui per il prezioso lavoro di raccolta dati. Il presente lavoro è stato realizzato grazie ai contributi ricevuti dalla Regione Sardegna e dal Progetto Collezioni E-A-OR finanziato dal MIPAAF. Il presente lavoro è stato svolto in parti uguali dagli Autori.

Bibliografia

- Agnoloni S, Bianchi M, Bianchetto E, Cantiani P, De Meo I, Dibari C, Ferretti F (2009). I piani forestali territoriali di indirizzo: una proposta metodologica. *Forest@* 6 (1): 140-147. - doi: [10.3832/efor0582-006](https://doi.org/10.3832/efor0582-006)
- Buchy M, Hoverman S (2000). Understanding public participation in forest planning: a review. *Journal of Forest Policy and Economics* 1: 15-25. - doi: [10.1016/S1389-9341\(00\)00006-X](https://doi.org/10.1016/S1389-9341(00)00006-X)
- FAO-ECE-ILO (2000). Public participation in forestry Europe and North America. Report of the FAO/ECE/joint committee team of specialists on participation forestry, Working paper no. 163, Ginevra, Svizzera, pp. 137.
- Fetscher I (1974). Democrazia e partecipazione. Sul concetto di partecipazione politica. *Critica sociale* (agosto-settembre).
- Fisichella D (2003). Lineamenti di scienza politica. Concetti, problemi, teorie. Carocci Editore, Roma, pp. 454.
- Klyza CM, Isham J, Savage A (2006). Local environmental groups and the creation of social capital: evidence from Vermont. *Society and Natural Resources* 19: 905-919. - doi: [10.1080/08941920600902070](https://doi.org/10.1080/08941920600902070)
- Jones N, Botetzagias I, Malesios C (2009). The influence of social capital on willingness to pay for the environment among European citizens. *European Societies* 11 (4): 511-530. - doi: [10.1080/14616690802624168](https://doi.org/10.1080/14616690802624168)
- Linder W, Lanfranchi P, Schnyder D, Vatter A (1992). Procédures et modèles de participation: propositions pour une politique de participation de la Confédération selon l'art. 4 LAT. Office fédéral de l'aménagement du territoire, Berne, Switzerland, pp. 130.
- Luyet V, Schlaepfer R, Iorgulescu I (2006). Identification and structuration of stakeholders: important steps in a participative process for a large project? Case study: the Third Rhône Correction Project (R3) in Switzerland. *Schweiz. Z. Forstwes.* 157: 464-470.
- Michels AMB (2006). Citizen participation and democracy in the Netherlands. *Democratization* 13 (2): 323-339. - doi: [10.1080/13510340500524067](https://doi.org/10.1080/13510340500524067)
- Pateman C (1970). *Participation and democratic theory.* Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Putnam RD (1993). *La tradizione civica delle regioni italiane.* Mondadori Editore, Milano, pp. 103.
- Regione Sardegna (2007). *Piano Forestale Ambientale Regionale - PFAR.* Regione Sardegna, Cagliari, pp. 316.
- Sabine GH (1962). *Storia delle dottrine politiche.* Edizioni della Comunità, Milano, pp. 738.
- Shannon MA (2003). The use of participatory approaches, methods and techniques in the elaboration of integrated management plans. In: "The formulation of integrated management plans (IMPs) for mountains forests" (Brun F, Buttoud G eds). *Quaderni del Dipartimento di Economia e Ingegneria Agraria, Forestale e Ambientale,* Università di Torino, pp. 119-134.
- Teorell J (2006). Political participation and three theories of democracy: a research inventory and agenda. *European Forest Policy and Economics* 45: 787-810. - doi: [10.1111/j.1475-6765.2006.00636.x](https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2006.00636.x)
- Trenz HJ (2009). European civil society: between participation, representation and discourse. *Policy and Society* 28: 35-46. - doi: [10.1016/j.polsoc.2009.02.004](https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2009.02.004)
- UN/ECE (1996). *Land administration guidelines.* UN publication, New York, USA and Geneva, Switzerland.