

*A. de Carli e M. Cremante,
Aiat (Associazione Ingegneri
Ambiente e Territorio)*

PARTECIPAZIONE E PIANIFICAZIONE nel settore idrico italiano

Le istituzioni dovrebbero sostenere la tutela e la gestione in modo equo delle risorse. Tuttavia spesso si tende a tralasciare il ruolo fondamentale dei cittadini, la loro necessità di imparare a rapportarsi responsabilmente con il patrimonio naturale. Questo discorso è tanto più valido per l'acqua, un bene vitale, per la salvaguardia del quale è indispensabile la partecipazione di tutti.

Partnership, concertazione, partecipazione, consultazione, negoziazione, accordi, intese sono diversi termini per definire dei processi decisionali inclusivi, dove la pubblica amministrazione cerca di "includere" i diversi attori interessati alla scelta da prendere. La nascita dei processi decisionali inclusivi è una delle più importanti innovazioni introdotte nell'azione amministrativa. Mentre in passato l'azione amministrativa si basava sul presupposto dell'autorità, ossia sull'idea che la pubblica amministrazione fosse l'unica depositaria dell'interesse generale e che proprio per questo avesse diritto-dovere di farlo valere nei confronti di tutti, oggi – in un numero crescente di casi – l'amministrazione tende a svolgere un ruolo diverso: di stimolo, sollecitazione, regia o coordinamento. La scelta di "aprire un tavolo" è talvolta compiuta volontariamente (e informalmente) da un amministratore pubblico che ritiene utile allargare la platea dei decisori e responsabilizzarli. Talvolta è incoraggiata (o addirittura prescritta) dalla legge. Sono ormai quindici anni che le leggi prevedono forme di decisione inclusiva, come le conferenze di servizi, gli accordi di programma o i diversi istituti che passano sotto il nome di programmazione negoziata. A livello internazionale, questo nuovo modello di governance trova fondamento nel Principio 10 della "Dichiarazione di Rio" (1992) che afferma che "il modo migliore di trattare le questioni ambientali è quello di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini interessa-



ti, ai diversi livelli". Tale principio è stato ripreso nel piano d'azione del Summit mondiale sullo sviluppo sostenibile tenutosi a Johannesburg nel 2002. Si tratta di un principio di "democrazia", prima ancora che di tutela ambientale, poiché investe i diritti e le forme di partecipazione dei cittadini al governo della "cosa pubblica". Altra pietra miliare è la Convenzione di Aarhus sull'"Accesso all'informazione, la partecipazione pubblica alle decisioni e l'accesso alla giustizia in materia ambientale". Essa è stata sottoscritta nel 1998 sotto l'egida dell'UN/Ece e ha introdotto in modo prescrittivo per i Paesi aderenti una serie di obblighi che delineano un nuovo modello di governance ambientale. I tre pilastri della Convenzione sono: l'accesso all'informazione ambientale; la partecipazione del pubblico ai processi decisionali; l'accesso alla giustizia. L'Italia ha ratificato e reso esecutiva la Convenzione con la legge 108/2002.

Quadro europeo

L'Unione Europea ha dato un fortissimo impulso in questa direzione. È difficile trovare un programma comunitario in cui non compaiano espressioni come partenariato, coinvolgimento dei cittadini, partecipazione. La Direttiva Quadro sulle Acque (2000/60/CE) è stato il primo atto europeo che esplicitamente richiede il coinvolgimento del pubblico nella definizione dei piani di gestione dei distretti idrografici (Art. 14). Essa sancisce la fine di un modello decisionale di tipo "tecnocratico" e top-down e pone le basi per la responsabilizzazione, a vari livelli, degli attori sociali nella definizione e nella messa in opera della politica idrica. Successivamente anche la Direttiva sulla Valutazione Ambientale Strategica (2001/42/CE) è stata strutturata in conformità alle prescrizioni della Convenzione di Aarhus. Nel 2003, infine, la Ue ha modificato delle importan-

ti direttive, quella sulla Via e quella sull'ippc, per renderle conformi ai tre pilastri della Convenzione.

Informare e responsabilizzare

I processi partecipativi non si attivano dall'oggi al domani. L'esperienza accumulata negli anni, relativamente al coinvolgimento degli attori, ha fatto emergere l'importanza fondamentale che, in qualunque processo decisionale partecipato, possiede la variabile dell'informazione: un processo partecipato è innanzitutto da intendersi come processo di apprendimento collettivo (social learning). Non si tratta solo di rendere accessibili e disponibili informazioni tecniche; si tratta semmai di mettere in moto un processo di scoperta e progressivo coagularsi di una cultura condivisa, che investe la percezione dei problemi, le componenti di valore in gioco e le modalità della loro attribuzione, le modalità di interazione, lo spazio disponibile per la ricerca delle soluzioni; ma prima ancora serve



alla comunità di riferimento a riconoscersi in quanto comunità interessata da un medesimo problema. Negli ultimi anni numerosi progetti europei hanno affrontato il tema della partecipazione nella gestione delle risorse idriche a scala di bacino e fanno tutti riferimento al "Human Dimension in Water Management Cluster". Anche in Italia, negli ultimi anni, si sono sperimentati dei percorsi di partecipazione in tema di pianificazione e gestione delle risorse idriche ma con modalità di strutturazione del processo e di coinvolgimento degli stakeholder differenti. Un primo processo è stato sviluppato riguardo la definizione del Piano d'Ambito del Ato "Bacchiglione" in Veneto. Il processo, attivato dall'Autorità dell'Ato a metà del 2002, nasceva per superare un classico esempio di sindrome Nimby (Not In My Back Yard), dove lo scontro di interessi non era stato risolto e dove lobby, opposizioni e azioni di boicottaggio erano evidenti. Il processo si è sviluppato dalla necessità di trovare una soluzione per salvaguardare le riserve d'acqua destinate al consumo potabile dall'inquinamento prodotto in particolare dai reflui civili. Inizialmente il processo era riservato ad una cerchia di attori molto ristretta, prevalentemente istituzionali. Il

procedere dei lavori ha tuttavia fatto comprendere come gli effetti del problema non coinvolgevano solo una parte di territorio limitato, ma che gli effetti potevano essere diffusi su tutto il bacino. Spostando dunque l'attenzione al bacino intero si è avuta la necessità di analizzare i punti critici di tutta l'area e dunque allargare la cerchia degli attori coinvolti. L'evoluzione di questo processo è un tipico risultato del processo di apprendimento collettivo sulle reali problematiche connesse alle risorse idriche. Un secondo caso di processo negoziale è quello avviato nel contesto della Laguna di Venezia, sempre collegato al Piano d'Ambito.

Questo processo ha avuto numerosi punti di contatto con il precedente: stesso contesto regionale, molti stakeholder in comune, stessi facilitatori. Diversi sono stati i tempi di attivazione e le modalità di lavoro. Il processo partecipato dell'Ato Laguna è stato avviato dopo l'approvazione del Piano d'Ambito: l'obiettivo del processo, dunque, era quello di fornire delle indicazioni per modificare o integrare gli obiettivi e le azioni del piano.

Da punto di vista metodologico, si è impostato il processo come Agenda 21 Locale (denominata infatti Aaqua21). Il processo ha concluso la sua prima fase producendo il Piano d'Azione, documento strategico condiviso dai partecipanti rivolto al miglioramento del servizio idrico integrato in rapporto all'ambiente e agli utenti. Un ulteriore approccio alla negoziazione nel contesto delle risorse idriche è stato individuato dalla Regione Lombardia: la legge regionale sulla "Programmazione negoziata regionale" (L.R. 02/2003) prevede una serie di possibili modelli di programmazione quali l'Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale, il Programma Integrato di Sviluppo Locale, il Contratto di Recupero Produttivo e l'Accordo di Programma. In questo nuovo quadro normativo sono stati attivati una serie di "Contratti di Fiume", ispirati alle esperienze francesi dei Contrat de Rivière, finalizzati alla riqualificazione dei bacini fluviali dell'Olona, del Seveso e del

Lambro, esempi di corpi idrici altamente modificati. L'esperienza dei casi di studio analizzati ha messo in evidenza come i processi attivati sono da classificare più come "stakeholder participation" che "public participation", come indicato dalla direttiva.

Partecipazione e particolarità

Il coinvolgimento del singolo cittadino in maniera attiva diventa sempre più difficile all'aumentare della dimensione territoriale. Questo non significa che, spostandosi da livelli locali a livelli regionali o nazionali, il cittadino non possa essere coinvolto. A qualsiasi livello il cittadino può essere reso partecipe del processo attraverso l'accesso alle informazioni e la trasparenza del processo. Le esperienze analizzate si sono strutturate per permettere principalmente la partecipazione di stakeholder organizzati. Una maggiore apertura ai singoli cittadini è stata fatta nel caso della Laguna di Venezia in quanto hanno preferito avvalersi di un processo di Agenda 21 Locale. Inoltre, l'analisi di questi tre casi mette in evidenza come non esista un unico modello per strutturare un processo negoziale, dipende tutto dal contesto istituzionale, dalla dimensione territoriale e dalle problematiche da affrontare. La gestione di un processo decisionale negoziato necessita di professionisti (i facilitatori) che permettano al processo di evolvere, superando le numerose trappole presenti lungo il percorso. Infine, una piccola considerazione sui tempi di "attivazione esplicita" di tali processi: le esperienze francesi iniziate nei primi anni Novanta si sono esplicitate dopo periodi molto lunghi, dell'ordine di una decina di anni. ■

LETTURE CONSIGLIATE

- L. Bobbio (a cura di), "A più voci", Edizioni Scientifiche Italiane, 2004.
- A. de Carli, La partecipazione nella pianificazione delle risorse idriche: i casi del fiume Bacchiglione e della laguna di Venezia, in: AaVv, 2005, Informazione e partecipazione dei cittadini in materia ambientale. La partecipazione pubblica in campo ambientale, Quaderno Iefe, novembre 2005.
- D. Ridder, E. Mostert, H. A. Wolters (Eds.), "Learning Together to Manage Together - Improving Participation in Water Management", Harmonicop Project, 2005.
- A. Massarutto, A. de Carli et al., 2004, "Public Participation in the Bacchiglione River Basin", WP5 Reports, Harmonicop Project.
- A. Massarutto, "Partecipazione del pubblico e pianificazione nel settore idrico", in "La partecipazione pubblica nell'attuazione della Direttiva Quadro europea sulle acque", Università Bocconi, Milano, 30 giugno 2005.