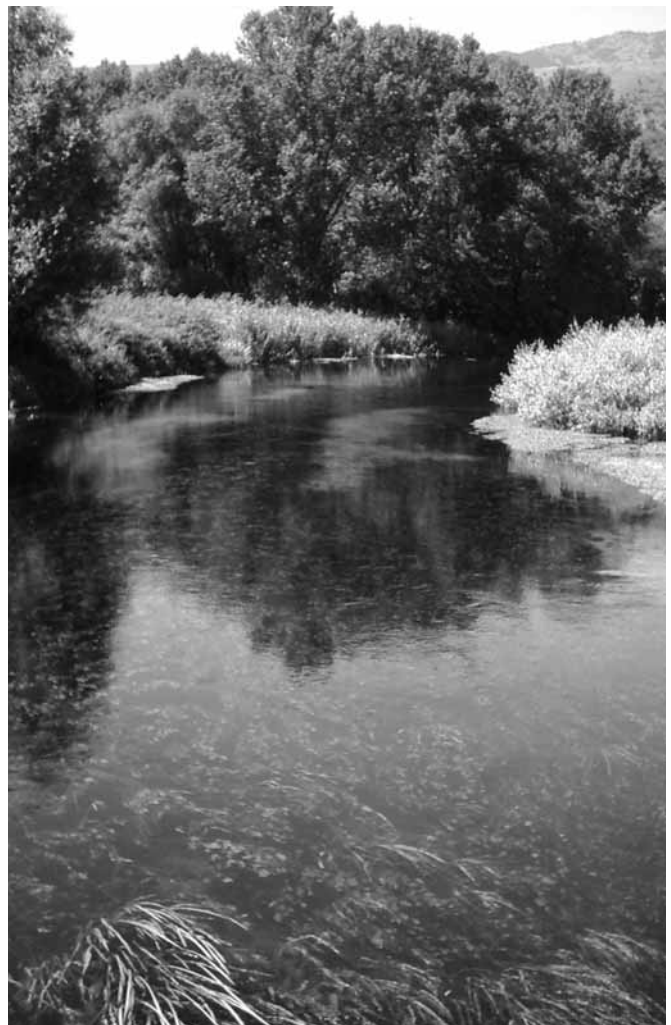




for a living planet

La partecipazione pubblica nel governo delle acque

Traduzione delle linee guida
sulla partecipazione pubblica
in relazione alla Direttiva
2000/60/CE



La partecipazione pubblica nel governo delle acque

Traduzione delle linee guida sulla partecipazione pubblica
in relazione alla Direttiva Quadro 2000/60/CE

A cura di

Andrea Agapito Ludovici e Nicoletta Toniutti

Traduzione delle linee guida *“La partecipazione pubblica in relazione alla Direttiva Quadro”*

Elisabetta Lucchetti

Coordinamento editoriale

Simona Giordano

Grafica

Paola Venturini

Stampa

Stilgrafica srl - Roma

Si ringrazia

Paola Sozzi

In copertina: sorgenti del Pescara a Popoli (Abruzzo)

La Direttiva Quadro Acqua, una delle leggi comunitarie in materia ambientale più avanzate e ambiziose, si prefigge di mantenere e migliorare le condizioni degli ecosistemi acquatici e degli ecosistemi terrestri e delle zone umide da essi dipendenti, attraverso un approccio olistico che trova i suoi necessari fondamenti nelle conoscenze più avanzate e nella capacità d'integrare la protezione e gestione sostenibile delle acque nelle varie politiche di settore a scala di bacino.

Il successo della sua applicazione è tuttavia in larga misura dipendente - oltre che da una proficua collaborazione tra Stati membri e Comunità e dalla volontà di adottare, a livello locale, azioni coerenti con gli obiettivi di qualità ecologica - dalla capacità di garantire processi partecipati e trasparenti, inclusivi, sin da principio, di tutte le parti interessate.

La gestione dell'acqua sta, infatti, passando da una fase meramente tecnica ad una fase di gestione integrata per la cui efficace realizzazione della Direttiva 2000/60/CE riconosce un ruolo centrale ai processi partecipati, finalizzati ad accrescere le conoscenze e a superare e gestire in modo sostenibile le conflittualità che potranno emergere. Soltanto attraverso un approccio teso all'apprendimento, frutto del confronto trasparente e aperto, sarà possibile individuare e riconoscere i numerosi importanti fattori di cui le autorità competenti dovranno tenere conto per valutare ed informare le loro pratiche correnti e per definire ed attuare piani di gestione dei bacini idrografici coerenti con gli obiettivi di qualità previsti dalla Direttiva.

Gettare solide basi per sviluppare la disponibilità ad apprendere attraverso la partecipazione pubblica è un imprescindibile dovere delle istituzioni preposte al governo di un bene tanto prezioso quanto l'acqua ed è per questo che il Common Implementation Strategy ha lavorato alla stesura delle linee guida finalizzate alla migliore applicazione dell'articolo 14 della Direttiva, raccomandando agli Stati membri l'avvio di processi partecipati a partire già dal dicembre 2000. Se, infatti, il coinvolgimento tempestivo dei portatori d'interesse può inizialmente richiedere tempo, esso contribuisce

poi, nei fatti, ad un suo effettivo risparmio, aumentando la possibilità di pervenire a piani e progetti di qualità superiore, alla loro migliore applicazione e a ridurre i conflitti tra istituzioni e cittadini qualora esistano.

Un profondo cambiamento e avanzamento culturale si rende dunque necessario per fare quell'indispensabile salto in avanti che dall'integrazione dei diversi punti di vista approdi all'integrazione dei diversi portatori d'interessi, inclusi i cittadini e le organizzazioni non governative, per assicurare il raggiungimento degli obiettivi previsti dalla Direttiva 2000/60/CE.

Importanti, significative esperienze ed avanzamenti in Europa già esistono e dimostrano che apertura e partecipazione stanno alla base del nuovo sistema di *governance* di bacino in cui responsabilità, efficacia e coerenza caratterizzano scelte gestionali sostenibili nell'interesse di tutta la Comunità. La traduzione in lingua italiana delle linee guida sulla partecipazione pubblica, di cui si è fatto carico il WWF Italia, sono dunque un contributo importante in questa direzione che si prefigge di mettere gli operatori di settore in grado di fare propri quei principi, quelle metodologie ed esperienze che debbono formare il lavoro di tutti gli Stati membri in materia di gestione dei loro corpi idrici.

Fulco Pratesi
Presidente WWF Italia

La partecipazione pubblica nel governo delle acque

La Direttiva 2000/60/CE

Il 23 ottobre del 2000 il Parlamento e il Consiglio d'Europa hanno varato la Direttiva 2000/60/CE "che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque". Questa normativa, che riprende e riordina una serie di direttive precedenti, obbliga alla protezione delle acque superficiali interne, delle acque di transizione, delle acque costiere e sotterranee e delle zone umide direttamente dipendenti dagli ecosistemi acquatici attraverso la gestione integrata a scala di bacino, capace di tener conto delle caratteristiche fisiche del territorio, perseguendo l'ottimizzazione degli usi e promuovendo l'integrazione delle normative esistenti.

In particolare, viene rilanciata la necessità di gestire la risorsa idrica attraverso una pianificazione di bacino idrografico in un'ottica ecologica che consideri il ciclo delle acque e non i confini amministrativi di Province, Regioni o Stati per pervenire ad "un utilizzo idrico sostenibile fondato sulla protezione a lungo termine delle risorse idriche disponibili" e per contribuire "a mitigare gli effetti delle inondazioni e della siccità". Il nuovo orientamento trova concretezza nella valorizzazione delle molteplici funzioni del bene acqua e nel riconoscimento della coesistenza di diverse esigenze: la protezione delle persone dai rischi per la sicurezza e per la salute (aspetto sociale), l'accesso efficiente della popolazione e delle attività produttive alle risorse (aspetto economico) e la conservazione delle risorse e il mantenimento delle loro funzioni ecologiche (aspetto ambientale e di equità intergenerazionale e intragenerazionale). Per la prima volta dunque una Direttiva europea si preoccupa non solo della condizione chimico-fisica, ma anche della funzionalità ecologica dei corpi d'acqua, che deve essere mantenuta nella sua condizione attuale, (principio di non deterioramento), o migliorata.

Gli Stati Membri debbono, infatti, definire le caratteristiche dei distretti idrografici (in cui sono compresi i corrispondenti bacini), valutare l'impatto ambientale delle attività umane ivi presenti, produrre l'analisi economica dell'utilizzo idrico,

attuare il monitoraggio dello stato delle acque superficiali e sotterranee e delle aree protette per intraprendere concretamente misure finalizzate ad **impedire il deterioramento dello stato di tutti i corpi idrici superficiali e sotterranei**.

La Direttiva quindi, coerentemente con i principi di non deterioramento, precauzione, prevenzione e "chi inquina paga", individua il distretto idrografico come la "principale unità per la gestione dei bacini idrografici", definendo il distretto come l'area di terra e di mare, costituita da uno o più bacini idrografici¹ limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee. Rilancia così la necessità di un governo delle acque unitario, basato su un approccio idrogeomorfologico ed ecologico per superare la logica dei confini amministrativi, come del resto già prevedeva la legge n.183/89 sulla difesa del suolo e la legge 36/94 sulle risorse idriche. Tuttavia in Italia questa unitarietà territoriale si sta perdendo anche a causa dell'eccessivo decentramento di funzioni² e all'indebolimento del ruolo delle Autorità di bacino avvenuto in questi ultimi anni. Venendo a mancare, infatti, un forte ruolo di coordinamento e di indirizzo a livello di bacino, viene vanificata qualsiasi efficace azione di governo delle acque³. Il rilancio di una politica di bacino integrata e interdisciplinare rappresenta una grande opportunità che l'Italia non sembra però voler cogliere, come conferma la recente condanna da parte della Corte di giustizia europea per il mancato recepimento nell'ordinamento nazionale della Direttiva 2000/60/CE

Obiettivi e tempi

Uno dei principali obiettivi della Direttiva è il raggiungimento del **buono stato delle acque superficiali** entro il 2015, avendo come riferimento i parametri e gli indicatori biologici, idromorfologici e chimico-fisici specificati negli allegati alla Direttiva. A tal fine gli Stati membri vengono chiamati a seguire un percorso comune per verificare i propri riferimenti (processo di intercalibrazione, Art.2, allegato V) e confrontare insieme i risultati ottenuti.

Tra i più importanti passaggi previsti dalla Diret-

tiva evidenziamo:

- **Entro il 2003. Quadro di riferimento (Art.3, art.24).** Identificazione dei distretti idrografici. Nomina delle autorità competenti. Trasposizione della direttiva nell'ordinamento giuridico nazionale.
- **Entro il 2004. Caratterizzazione e analisi (Art.5, art.6, allegato II e allegato III).** Caratterizzazione del distretto idrografico, esame dell'impatto ambientale delle attività umane e analisi economica dell'utilizzo idrico. Valutazione della possibilità che i corpi idrici superficiali di ogni distretto non raggiungano gli obiettivi di qualità ambientale .
- **Entro il 2006. Programmi di monitoraggio (Art.8).** Elaborazione di programmi di monitoraggio rivolti rispettivamente a misurare lo stato/potenziale ecologico e chimico delle acque superficiali e lo stato chimico e quantitativo delle acque sotterranee. **Informazione pubblica e consultazione 1 (art.14).** Gli Stati membri diffondono un calendario e un programma di lavoro per la produzione del piano di gestione (previsti almeno sei mesi per garantire l'adeguata informazione e per raccogliere proposte).
- **Entro il 2007. Informazione pubblica e consultazione 2 (art.14).** Gli Stati membri diffondono una panoramica delle più importanti questioni di gestione delle acque del distretto sulla quale gli attori sociali potranno esprimere le proprie osservazioni (previsti almeno sei mesi per garantire l'adeguata informazione e per raccogliere proposte).
- **Entro il 2008. Informazione pubblica e consultazione 3 (art.14).** Gli Stati membri diffondono una copia preliminare del piano (previsti almeno sei mesi per garantire l'adeguata informazione e per raccogliere proposte).
- **Entro il 2009. Definizione di programmi di misure (Art.11, allegato VI) e produzione dei piani di gestione di bacino (art. 13, art.4.3, allegato VII).** Definizione di programma di misure che tengano conto dei risultati emersi dalla fase di caratterizzazione e analisi; predisposizione e pubblicazione dei piani di gestione dei bacini idrografici.
- **Entro il 2010. Definizione di una politica dei prezzi (art.9),** basata sul recupero dei costi dei servizi idrici (comprensivi dei costi ambientali) e sull'applicazione del principio "chi inquina paga".
- **Entro il 2012. Attuazione del Programma di misure (art.11).**
- **Entro il 2015. Raggiungimento degli obiettivi**

ambientali (art.4). Protezione, miglioramento e ripristino di tutti i corpi idrici superficiali al fine di raggiungere il buono stato delle acque superficiali. Possibili deroghe secondo quanto previsto dall'art. 4.7, 4.8, 4.9.

Partecipazione pubblica

Fra gli aspetti di maggior rilievo e significato introdotti dalla Direttiva Quadro Acqua vogliamo qui evidenziare quello relativo alla **"Informazione e consultazione pubblica"** come previsto dall'art.14 che così recita: *"Gli Stati membri promuovono la partecipazione attiva di tutte le parti interessate all'attuazione della presente direttiva, in particolare all'elaborazione, al riesame e all'aggiornamento dei piani di gestione dei bacini idrografici(...)"*. Dando seguito, infatti, ad orientamenti internazionali (Convenzione di Aarhus), volti a promuovere *"la costruzione di politiche ambientali in modo aperto allo scrutinio dell'opinione pubblica, attraverso l'ascolto e il coinvolgimento dei portatori di interessi"* (Massarutto, 2005)⁴, la Direttiva introduce una metodologia di pianificazione del tutto nuova per l'Italia. Attualmente, infatti, nel percorso di redazione dei piani, - come ad esempio, il piano di tutela delle acque (Dlgs.152/99) o i piani di assetto idrogeologico (L.183/89) - vi è un momento di consultazione solo a posteriori, ossia a progetti di piano definito. Attualmente questo approccio tradizionalmente italiano non è più sufficiente ed evidenzia sempre più i suoi limiti, che si traducono nell'impossibilità di coinvolgere adeguatamente tutti i portatori d'interesse in scelte complesse che spesso generano conflitti e contrasti che spesso sfociano nell'immobilismo delle istituzioni, incapaci a portare a termine politiche territoriali sostenibili e condivise.

Forse, come proposto da più parti, la costruzione di istituzioni che basino il proprio funzionamento sul senso di appartenenza alla comunità e sulla condivisione di principi e valori può costituire una possibile alternativa ai contrapposti *"fallimenti del mercato"* e *"fallimenti dello Stato"* (Massarutto, 2005). Nel nostro caso il bacino o sottobacino può essere non solo l'unità geografica di riferimento per il governo delle acque, ma anche la nuova unità sociale di riferimento su cui fondare una nuova consapevolezza e responsabilizzazione al territorio.

Riteniamo quindi che la Direttiva costituisca l'occasione per rifondare il governo delle acque sulla partecipazione attiva, intesa innanzitutto come trasparenza e apertura del processo decisionale allo

scrutinio dell'opinione pubblica, alla consultazione e al coinvolgimento delle parti interessate affinché possano influire direttamente nelle scelte decisionali in atto. La realizzazione del piano di gestione di bacino idrografico, previsto all'art.13, deve quindi obbligatoriamente seguire tre momenti diversi: informazione, consultazione e coinvolgimento. Tre momenti del processo di partecipazione pubblica per i quali vanno previsti tempi adeguati affinché pubblico e specifici portatori d'interessi abbiano la reale opportunità di confrontarsi con quanto predisposto.

Fiducia e trasparenza sono le parole chiave per impostare un confronto produttivo e propositivo, adeguato alle attuali esigenze, per avviare percorsi partecipati che riflettano le differenti situazioni territoriali ed ambientali a scala di bacino. Si tratta di un impegnativo approccio educativo sia per le autorità competenti che per gli attori sociali che, collettivamente, vengono chiamati ad assumersi la responsabilità di creare le condizioni necessarie affinché la partecipazione pubblica diventi un *modus operandi* portatore di conoscenze indispensabili al perseguimento delle migliori decisioni per la completa e corretta applicazione della Direttiva Quadro Acqua.

Il 2006 è l'anno chiave per la partecipazione pubblica come previsto dalla Direttiva Quadro Acqua, e l'Italia deve assolutamente allinearsi a quanto già raggiunto dagli altri Stati membri che hanno già recepito e dato applicazione agli articoli della Direttiva. L'avvio di percorsi partecipati all'interno dei distretti e dei bacini idrografici è un'importante e significativa occasione per colmare questo ritardo e la diffusione della traduzione delle linee guida per la partecipazione pubblica, redatte nell'ambito della *Common Implementation Strategy della Commissione europea*, vuole essere un contributo per favorire questo processo.

Note

1. Il distretto idrografico è l'area di terra e di mare, costituito da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee e costiere che, a norma dell'art.3, paragrafo 1, è definito la principale unità per la gestione dei bacini idrografici.

2. Ad esempio la polizia idraulica della rete idrica minore è passata ai Comuni, moltissimi dei quali non hanno competenze, risorse e indicazioni chiare su come intervenire.

3. Vedi Agapito Ludovici A., 2005 - "Il governo dell'acqua in Italia: rilancio o crisi" WWF Italia - www.wwf.it

4. Massarutto A., 2005 - "*Partecipazione al pubblico e pianificazioni del settore idrico*". Documento presentato nell'ambito del Convegno: "*La partecipazione pubblica nell'attuazione della Direttiva quadro europea sulle acque*" Università Bocconi, Aula Maggiore, Milano, 30 maggio 2005.

Le linee guida per la partecipazione pubblica in relazione alla Direttiva Quadro Acque
Guidance document n°8

La *Common Implementation Strategy* è la strategia comune che gli Stati membri dell'Unione europea, la Norvegia e la Commissione europea hanno elaborato a sostegno dell'attuazione della Direttiva 2000/60/CE. Obiettivo principale della strategia è facilitare la coerente messa in atto della direttiva stessa. Il lavoro strategico si incentra sulle questioni metodologiche legate all'individuazione di un approccio comune, sulle implicazioni tecniche e scientifiche della Direttiva Quadro sulle Acque. La redazione di documenti pratici e di linee guida (Guidance) è uno degli obiettivi principali a breve termine della strategia. Si tratta di contributi condivisi dai rappresentanti degli Stati membri, che, però, non hanno carattere vincolante ma che si prefiggono di supportare e facilitare l'interpretazione comune della Direttiva.

Il WWF Italia ha tradotto le linee guida riguardanti "La Partecipazione pubblica in relazione alla Direttiva Quadro Acque" per favorirne la diffusione e la conoscenza nel nostro Paese.

Le linee guida si compongono di una **parte generale** (*Introduzione; Sezione 1 - Attuazione della direttiva: definizione dei contesti; Sezione 2 - Introduzione alla partecipazione pubblica nella gestione dei bacini idrici; Sezione 3 - Partecipazione attiva di tutte le parti interessate nel processo di attuazione della direttiva; Sezione 4 - Consultazione; Sezione 5 - Accesso alle informazioni e ai documenti di riferimento; Sezione 6 - Valutazione, resoconti sull'esito della partecipazione attiva, informazione pubblica e misure di consultazione; Sezione 7 - Elaborazione di un approccio educativo alla partecipazione pubblica*) e di **alcuni allegati** (Allegato I Tecniche di Partecipazione Pubblica; allegato II Esempi di partecipazione pubblica in progetti di gestione delle acque; allegato III Gruppo di lavoro ed altri contributori).

In questo volume è riportata solo la parte generale che è stata interamente tradotta a cura del WWF Italia, mentre gli allegati sono scaricabili dal sito della Commissione europea ove sono presenti anche tutte le linee guida fino ad ora redatte.

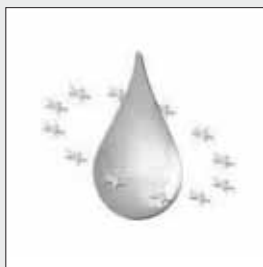
<http://europa.eu.int/comm/environment/water/w>

[ater-framework/guidance_documents.html](http://water-framework/guidance_documents.html) ➔ cliccare poi su **WFD CIRCA library**. ➔ una volta aperta la pagina cliccare sulla Casella **c - Published Guidance Documents** ➔ aperta la nuova pagina cliccare sulla casella **Guidance n.8 Public Participation**.

Il WWF si assume la responsabilità della traduzione di seguito riportata.



Common Implementation Strategy
For the Water Framework Directive (2000/60/CE)



Guidance document n°8

**La partecipazione pubblica
in relazione alla Direttiva
Quadro Acque**

Common Implementation strategy For the water Framework Directive (2000/60/CE)

Guidance document n°8

La partecipazione pubblica in relazione alla Direttiva Quadro Acque

A cura del gruppo di lavoro 2.9 – *Public Participation*

Questo documento tecnico è stato realizzato grazie a un programma di collaborazione tra la Commissione europea, tutti gli Stati membri, i Paesi in entrata nella UE, la Norvegia e altri stakeholders e Organizzazioni Non Governative. Questo documento potrebbe essere considerato per presentare una posizione concertata informale sulle migliori pratiche concordate da tutti i partner. Tuttavia, il documento non rappresenta necessariamente l'ufficiale e formale posizione di ognuno dei partner. Da ciò la visione espressa nel documento non necessariamente rappresenta il punto di vista della Commissione europea.

Europe Direct è un servizio per aiutare a trovare risposte
alle tue domande sull'Unione europea

Il nuovo numero verde:
00 800 6 7 8 9 10 11

Un grande programma di informazione aggiunta sull'Unione europea è disponibile su internet. Si può accedere attraverso il server Europa (<http://europa.eu.int>).

Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2003
© European Communities, 2003

Gli Stati membri dell'UE, la Norvegia e la Commissione europea hanno elaborato una strategia comune a sostegno dell'attuazione della Direttiva 2000/60/CE, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque (Direttiva Quadro sulle Acque). Obiettivo principale della strategia è facilitare la messa in atto coerente della direttiva stessa. Il lavoro strategico si incentra sulle questioni metodologiche legate all'individuazione di approccio comune alle implicazioni tecniche e scientifiche della Direttiva Quadro sulle Acque.

Uno dei principali obiettivi a breve termine della strategia è la redazione di documenti pratici di orientamento, non vincolanti dal punto di vista legale, sui vari aspetti tecnici della direttiva. Questi materiali si rivolgono agli esperti coinvolti, direttamente o indirettamente, nell'attuazione della Direttiva Quadro sulle Acque nei bacini idrografici. La struttura, la presentazione e la terminologia sono pertanto elaborate in base alle esigenze di tali esperti, evitando, ovunque possibile, un approccio linguistico di tipo formale e giuridico.

Nell'ambito della suddetta strategia, nell'ottobre del 2001 si è costituito un gruppo di lavoro informale sulla questione della partecipazione pubblica. Il gruppo è denominato Gruppo di lavoro 2.9 e si occupa nello specifico delle buone pratiche da seguire nella pianificazione della gestione dei bacini idrografici. I Paesi Bassi, la Spagna e la Commissione sono responsabili della segreteria e della gestione del gruppo di lavoro, che è composto da esperti di organizzazioni governative e non governative.

Il presente documento di orientamento è il risultato del lavoro del gruppo 2.9. Sintetizza gli esiti delle attività e delle discussioni che hanno avuto luogo sin dall'ottobre del 2001. Si basa sul contributo e sui suggerimenti di un ampio numero di esperti e di attori sociali che sono stati coinvolti nell'intero processo di elaborazione del documento tramite incontri, laboratori, mezzi di comunicazione elettronica, ma che non sono da ritenersi tuttavia direttamente responsabili del suo contenuto.

Noi, direttori delle Acque dell'UE, della Norvegia, della Svizzera e dei paesi candidati all'adesione all'UE, abbiamo esaminato e ratificato questo

documento di orientamento nel corso dell'incontro informale tenutosi a Copenhagen (21/22 novembre 2002), durante la Presidenza danese. Vogliamo ringraziare i partecipanti al gruppo di lavoro e, in particolare, i dirigenti, Paesi Bassi e Spagna, per aver redatto questo documento di altissima qualità.

Siamo fermamente convinti che il presente e gli altri documenti di orientamento elaborati nel corso della strategia comune di attuazione avranno un ruolo chiave nel processo di attuazione della Direttiva Quadro sulle Acque.

Questo documento è in costante evoluzione e pertanto richiederà contributi e miglioramenti continui, di pari passo allo sviluppo della sua applicazione e alla maturazione della nostra esperienza in tutti i paesi dell'Unione europea e oltre. Conveniamo, tuttavia, che il documento venga reso pubblico nella sua forma attuale, in modo da poter essere presentato a un pubblico più vasto come base sulla quale condurre il lavoro di messa in atto della direttiva.

Inoltre, apprezziamo il lavoro dei numerosi volontari che, nel 2003 e nel 2004, hanno profuso il loro impegno nella verifica e nella convalida di questo e di altri documenti nei cosiddetti bacini idrografici pilota europei, al fine di dimostrare che gli stessi siano effettivamente praticabili. Ci impegniamo a considerare e a decidere l'eventuale revisione del documento in seguito alle esercitazioni pilota e alle prime esperienze maturate nelle fasi iniziali dell'attuazione.

Finalità del presente documento di orientamento

Questo documento di orientamento intende sostenere le autorità competenti degli Stati membri e i paesi candidati all'adesione nella messa in atto dell'articolo 14 della Direttiva Quadro sulle Acque, riguardante la partecipazione pubblica. Il documento può inoltre rivelarsi utile alle parti interessate e al pubblico, poiché offre informazioni sul processo di partecipazione e incoraggia il coinvolgimento del pubblico nella pianificazione della gestione dei bacini idrografici, illustrando cosa ci si può aspettare e delineando le opportunità che vengono offerte. Offre un orientamento di tipo trasversale, poiché prende in considerazione molte delle attività della strategia comune di attuazione della Direttiva Quadro sulle Acque.

Si tratta di un documento di consultazione, non vincolante, che è stato elaborato da un gruppo informale europeo costituito da esperti e da parti interessate, noto come Gruppo di lavoro 2.9 sulle buone pratiche da seguire nella pianificazione di bacino, costituitosi nell'ambito della strategia comune di attuazione della Direttiva Quadro sulle Acque. Un elenco dei partecipanti al gruppo di redazione e degli autori dei contributi è reperibile nell'Allegato III.

Cosa contiene il presente documento

Sezione 2	1. Cosa si intende per partecipazione ▼ 2. Perché la partecipazione pubblica ▼ 3. Chi deve essere coinvolto ▼ 4. Quando deve essere coinvolto ▼
Sezione 3, 4, 5	5. Come deve essere coinvolto ▼
Sezione 6	6. Valutazioni e resoconti

Sezione 7	7. Fattori di influenza ▼
Allegato I	Strumenti e tecniche ▼
Allegato II	Esempi ▼
Allegato III	Gruppo di redazione

Il presente documento inizia stabilendo un **approccio comune** sul significato della partecipazione pubblica nel contesto della Direttiva Quadro sulle Acque (**Sezione 2**). In modo generico, la partecipazione pubblica può essere definita come la possibilità offerta alle persone di influenzare gli esiti di piani e procedure. Si tratta di un mezzo per migliorare le modalità decisionali, per sensibilizzare il pubblico sulle tematiche ambientali e per aumentare il consenso e l'impegno rispetto a piani prestabiliti. Ai fini dell'attuazione della direttiva, la partecipazione pubblica è consigliata in tutte le fasi del processo di pianificazione, dalla definizione dei requisiti come indicato nell'articolo 5, al programma di misure, sino alla progettazione del piano di gestione del bacino idrografico.

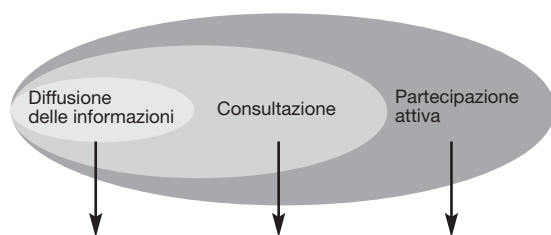
Dopo aver definito un approccio comune alla partecipazione pubblica, verrà offerto un contributo specifico su come porre in essere la partecipazione nelle varie fasi del processo di gestione. Le fasi relative alla pianificazione generale sono indicate nella sezione 2.8 e poi approfondite, per quanto concerne la partecipazione pubblica, nelle sezioni 3, 4 e 5.

Sebbene nella direttiva il termine "partecipazione pubblica" non appaia, in essa vengono citati tre livelli di partecipazione con un livello di coinvolgimento crescente:

- raccolta e diffusione delle informazioni;
- consulenza;
- partecipazione attiva.

In base alla direttiva, i primi due livelli devono essere garantiti e l'ultimo incoraggiato. Benché

nella direttiva la partecipazione attiva non sia espressamente richiesta, questo documento mostra come essa possa essere estremamente utile per raggiungere gli obiettivi della direttiva stessa. Le tre forme citate possono essere interpretate come “partecipazione pubblica”, sebbene con questi termini si intenda in genere una gamma di attività più complete di quelle prescritte dalla direttiva.



Chi deve essere coinvolto? La direttiva è prescrittiva: stabilisce che almeno gli attori sociali (o parti interessate) debbano essere coinvolti in termini di partecipazione attiva, e il pubblico in termini di consultazione. Le informazioni di riferimento devono essere disponibili a tutti in qualsiasi momento. L'analisi degli attori sociali, descritta nell'Allegato I, può facilitare l'identificazione delle parti che hanno interessi in gioco nel processo, e che potrebbero essere coinvolte. Gli attori sociali sono in genere coloro che hanno un interesse rispetto a determinate questioni perché ne subiscono gli effetti o possono avere qualche influenza.

Per evitare di deludere le parti coinvolte è fondamentale chiarire quale sia la forma di partecipazione pubblica messa in atto e quale il ruolo delle parti coinvolte. Occorre, inoltre, tenere presente che gli Stati membri sono responsabili del processo di partecipazione pubblica, in quanto responsabili del raggiungimento degli obiettivi della direttiva. È necessario offrire un segnale chiaro rispetto al fatto che *non esiste alcun piano orientativo in materia di partecipazione pubblica* e che il relativo processo deve essere organizzato e adattato ai contesti nazionali, regionali e locali. L'Allegato I offre esempi di strumenti e tecniche utili a sostenere nella pratica tale processo. Nel corpo del testo vengono indicati gli ingredienti per l'organizzazione del processo di partecipazione pubblica. L'Allegato II offre invece numerosi esempi di partecipazione pubblica, correlati a diversi livelli e forme di partecipazione. Nel loro complesso, queste informazioni dovrebbero consentire l'elaborazione di un processo di partecipazione pubblica su misura, indipendentemente dal distretto idrografico.

Per quanto concerne la tempistica (Sezioni 2.6 e 2.8), la partecipazione pubblica dovrebbe essere prevista sin dall'inizio della pianificazione dei bacini idrografici, senza rinvii, al fine di consentire l'integrazione di idee, osservazioni e contributi delle parti interessate lungo il percorso. In più, un coinvolgimento precoce evita che le autorità competenti portino a termine dei piani di gestione dei bacini idrografici per i quali non sarà poi possibile ottenere il consenso entro il 2009. La direttiva indica le seguenti scadenze relative alla consultazione (con un ciclo ripetitivo di 6 anni per i piani futuri di gestione dei bacini):

Dicembre 2006 Al più tardi luglio 2007	Calendario e programma di lavoro per la produzione del piano, con una definizione delle misure di consultazione da intraprendere. Osservazioni scritte.
Dicembre 2007 Al più tardi luglio 2008	Panoramica provvisoria dei problemi di gestione delle acque importanti, identificati nel bacino idrografico. Osservazioni scritte.
Dicembre 2008 Al più tardi luglio 2009	Bozze dei piani di gestione del bacino idrografico rese disponibili. Osservazioni scritte.
Al più tardi dicembre 2009	Avvio dell'attuazione del piano.

La scala (Sezione 2.7) di applicazione della partecipazione pubblica non è predeterminata. Su scala locale, gli effetti della gestione verranno percepiti in modo più diretto, ed è possibile prevedere un maggior numero di risposte del pubblico e delle parti interessate (locali). Questi contributi potranno essere riportati a un livello più alto, in modo da sfruttare le conoscenze locali a livello di bacino o distretto idrografico. In alcuni casi, l'attenzione potrà essere rivolta verso un'area più estesa rispetto a quella nella quale la partecipazione pubblica viene sollecitata, ad esempio nel caso delle misure da intraprendere.

Nella **Sezione 3** vengono approfonditi il significato e l'approccio pratico della partecipazione attiva, in relazione alle fasi di pianificazione della messa in opera della direttiva. La precocità della partecipazione nell'identificazione del bacino idrografico contribuirà a sensibilizzare l'opinione pubblica, così come il coinvolgimento nella caratterizzazione del distretto idrografico stimolerà la raccolta di dati, informazioni ed esperienze dalle parti interessate, consentirà di identificare presto i

conflitti e di definire un approccio comune. La partecipazione attiva è di particolare importanza nel Programma di misure, poiché rappresenta uno strumento in grado di aumentare l'efficacia della messa in atto e contribuisce al raggiungimento dei risultati previsti nel lungo termine.

Nella **Sezione 4** vengono prese in esame le *tre fasi della consultazione*, così come previste dalla direttiva (vedere tabella in alto). Si è tentato di indicare i problemi pratici che sarà necessario affrontare durante l'organizzazione dei processi di consultazione, siano essi scritti o verbali. Uno dei messaggi qui veicolati è la necessità di chiarezza verso i soggetti consultati, sugli argomenti materia di consultazione e sull'esigenza di diffondere informazioni o documenti concisi che saranno oggetto della consultazione. Esempi di strumenti validi a sostenere il processo di consultazione sono reperibili nell'Allegato 1. Affinché le osservazioni ricevute possano poi essere utilizzate e tali contributi vengano impiegati per migliorare il piano di gestione del bacino, è necessario costruire un piano organizzativo valido. Infine, è estremamente importante garantire un feedback ai partecipanti. Le autorità competenti dovranno assicurare *l'accesso alle informazioni e alla documentazione di riferimento*. La **Sezione 5** prende in esame problematiche quali il tipo di informazioni che devono essere rese disponibili, la modalità e gli organismi che saranno responsabili dell'aggiornamento e della diffusione di dette informazioni. Come requisito minimo, i documenti di riferimento devono includere almeno tutti i documenti sintetizzati nel piano di gestione del bacino idrografico. In genere per informare il pubblico e le parti interessate vengono utilizzate informazioni in linea (Internet o posta elettronica) e materiali quali i verbali degli incontri. Si suggerisce la creazione di un centro di informazioni e risorse nel bacino idrografico, che sarà responsabile della gestione e della diffusione delle informazioni.

Nel corso dell'intero processo di partecipazione pubblica, l'utilizzo di resoconti e valutazioni costanti rappresenta un valido metodo per rendere il processo stesso trasparente ai partecipanti. Ne consegue che la valutazione debba essere parte integrante del processo di partecipazione. Nella **Sezione 6** sono segnalati alcuni indicatori utili alla creazione di resoconti e valutazioni.

Infine, l'autorità competente, che spesso sarà anche responsabile della gestione del processo, dovrà essere consapevole del fatto che qualsiasi forma di partecipazione pubblica richiede *sviluppo di capacità e investimenti*, al fine di costruire rela-

zioni e intendimenti comuni tra le diverse parti interessate. Questi e gli altri fattori che facilitano un approccio costruttivo alla partecipazione pubblica sono presi in esame nella **Sezione 7**.

Un processo di partecipazione pubblica ben gestito implica inevitabilmente dei costi e richiede tempo ed energia, ma offrirà risultati vantaggiosi. La partecipazione pubblica non è fine a se stessa, ma rappresenta uno strumento per raggiungere gli obiettivi ambientali stabiliti dalla Direttiva Quadro sulle Acque. La trasparenza del processo e la buona gestione delle aspettative di tutti consentiranno di ottenere una buona partecipazione.

E ora al lavoro!

12 Indice

Prefazione	8
Riepilogo	9
Indice	12
Introduzione - Perché un documento di orientamento?	13
Sezione 1: Attuazione della direttiva: definizione dei contesti	15
Sezione 2: Introduzione alla partecipazione pubblica nella gestione dei bacini idrici	19
2.1 Le disposizioni della direttiva sulla partecipazione pubblica	19
2.2 Cos'è la partecipazione pubblica?	21
2.3 Partecipazione pubblica: perché?	22
2.4 Chi deve essere coinvolto?	23
2.5 Quando deve essere coinvolto il pubblico?	25
2.6 Campo di applicazione e calendario della partecipazione pubblica	26
2.7 Il problema del livello di estensione	27
2.8 Come coinvolgere il pubblico?	30
Sezione 3: Partecipazione attiva di tutte le parti interessate nel processo di attuazione della direttiva	32
3.1 Introduzione alla partecipazione attiva	32
3.2 Partecipazione attiva nel ciclo di pianificazione della direttiva	33
Sezione 4: Consultazione	40
4.1 Introduzione alla consultazione	40
4.2 Gestione delle osservazioni	41
4.3 Come organizzare la consultazione	42
4.4 Consultazione sulle scadenze e sul programma di lavoro [art 14 (1) a]	42
4.5 Consultazione sui problemi di gestione delle acque importanti	43
4.6 Consultazione sui piani di gestione dei bacini idrografici	44
4.7 Calendario delle consultazioni e coordinamento internazionale	44
Sezione 5: Accesso alle informazioni e ai documenti di riferimento	46
5.1 Diffusione delle informazioni nelle diverse fasi dell'attuazione	46
5.2 Accesso ai documenti di riferimento e alle informazioni in conformità all'articolo 14 (1) della direttiva	47
Sezione 6: Valutazione, resoconti sull'esito della partecipazione attiva, informazione pubblica e misure di consultazione	49
6.1 Produzione di resoconti	49
6.2 Valutazione	50
Sezione 7: Elaborazione di un approccio educativo alla partecipazione pubblica.	52
7.1 Fattori relativi al contesto	53
7.2 Fattori relativi al processo	57
7.3 Fattori relativi al contenuto	59
7.4 Conclusione	60
Allegato 1 - Tecniche di partecipazione pubblica	
Allegato 2 - Esempi di partecipazione pubblica nei progetti di gestione delle acque	
Allegato 3 - Membri del gruppo di redazione e altri contributi	
Gli allegati possono essere scaricati da: http://europa.eu.int/comm/environment/water/water-framework/guidance_documents.html ➔ cliccare poi su WFD CIRCA library ➔ una volta aperta la pagina cliccare sulla casella c - Published Guidance Documents ➔ aperta la nuova pagina cliccare sulla casella Guidance n.8 Public Participation	

Introduzione.

Perché un documento di orientamento?



Attenzione! Cosa NON troverete in questo documento di orientamento

Il presente documento non è un manuale di istruzioni che illustra come ottenere una perfetta partecipazione pubblica nel proprio paese. Di fatto, i contesti politici, organizzativi e culturali sono molto diversi tra gli Stati membri e quelli candidati all'adesione e influenzano i metodi di attuazione della partecipazione pubblica. Pertanto, elaborare un modello unico valido per tutti gli Stati è impossibile.

Il documento si incentra sulle modalità di attuazione della partecipazione pubblica nel più ampio contesto dello sviluppo dei piani di gestione integrata dei bacini idrografici, come indicato dalla Direttiva Quadro sulle Acque.

La partecipazione pubblica tocca diverse fasi e passaggi nell'attuazione della direttiva e si applica a numerose attività previste dalla strategia comune di attuazione. Il presente documento intende pertanto fornire un orientamento *di base*.

A chi è destinato questo documento?

Stati membri e Stati candidati all'adesione all'UE

Per creare un approccio comune e fornire linee guida ed esempi su come rendere operativa la partecipazione pubblica, al fine di migliorare il processo decisionale che ha luogo durante l'attuazione della direttiva in generale e nel corso dell'elaborazione dei piani di gestione del bacino idrografico.

Autorità competenti per i distretti idrografici

Per sostenere e offrire orientamento pratico sui modi, i tempi e i livelli di coinvolgimento del pubblico, degli utenti delle acque e delle parti interessate, al fine di aumentare la trasparenza e la partecipazione nell'elaborazione dei piani di gestione dei bacini idrografici.



Attenzione! Gruppi destinatari del documento

Questo documento intende guidare le autorità competenti degli Stati membri e dei paesi candidati all'adesione nella messa in atto dell'articolo 14 della Direttiva Quadro sulle Acque.

Parti interessate

Per assicurare le risorse necessarie e consentire il successo della partecipazione pubblica nella gestione delle acque e di ottenere contributi efficaci nell'elaborazione dei piani di gestione dei bacini idrografici.



Attenzione! Il documento è importante per le parti interessate e per il pubblico, infatti:

- illustra perché le parti interessate dovrebbero impegnarsi nella pianificazione della gestione dei bacini idrografici e cosa possono aspettarsi loro e il pubblico: dar voce alle opinioni e ai timori sulle decisioni future, garantire che le conoscenze locali siano convogliate verso la giusta piattaforma decisionale;
- delinea opportunità e approcci pratici per la partecipazione a livelli diversi e in fasi distinte della pianificazione;
- chiarisce che si è in presenza di nuove procedure e forme di partenariato, che richiedono pazienza e fiducia reciproca.

Cosa contiene questo documento?

Il documento

- mira a creare un approccio comune alla partecipazione pubblica, come richiesto dalla direttiva, e ai vantaggi che essa offre, al fine di aumentare la trasparenza e il coinvolgimento della popolazione nell'elaborazione dei piani di gestione dei bacini idrografici;
- offre un orientamento, illustrando i requisiti della direttiva nelle diverse fasi e stadi di attuazione della pianificazione della gestione dei bacini idrografici e analizzando le opportunità offerte dalla direttiva stessa;
- fornisce strumenti, esempi ed esperienze su come rendere operativa la partecipazione pubblica.



Attenzione! È necessario adattare la metodologia di questo documento di orientamento dell'UE alle condizioni nazionali, regionali e/o locali. Il presente è un documento di orientamento sulla partecipazione pubblica. Intende offrire dei principi generali e dovrà essere adattato ai contesti politici, organizzativi, culturali e fisici di ogni Stato membro o candidato all'adesione.

Alcuni Stati membri hanno già deciso di “tradurre” questo documento in orientamenti nazionali sulla partecipazione pubblica nel contesto della Direttiva Quadro sulle Acque.

... e dove?

► ***Il ruolo della partecipazione pubblica nella Direttiva Quadro sulle Acque***

Sezione 2 – Cos'è la partecipazione pubblica? Quale ruolo per la partecipazione pubblica nella direttiva? Perché occuparsi della partecipazione pubblica? Allegato I: tecniche di partecipazione pubblica.

► ***Partecipazione pubblica nelle fasi della pianificazione***

Sezione 2 – Partecipazione pubblica nelle fasi della pianificazione. Garantire la coerenza con il processo globale di attuazione.

► ***Come coinvolgere il pubblico. Strumenti e tecniche per la partecipazione pubblica***

Sezione 3 – Partecipazione attiva di tutte le parti interessate. Sezione 4 - Consultazione. Sezione 5 - Accesso alle informazioni e ai documenti di riferimento. Cosa occorre fare? E cosa occorre fare entro il 2004? Allegato II - Esempi di partecipazione pubblica ai progetti di gestione delle acque. Allegato III - Elenchi e contatti del gruppo di lavoro sulla partecipazione pubblica.

► ***Diffusione dei risultati della partecipazione pubblica***

Sezione 6 – Come creare resoconti e valutazioni dei processi di partecipazione pubblica alla gestione dei bacini idrografici. Sezione 7 - Elaborazione di un approccio educativo alla partecipazione pubblica.

Sezione 1 – Attuazione della direttiva: definizione dei contesti

Questa sezione presenta il contesto generale di attuazione della Direttiva Quadro sulle Acque e fornisce informazioni sulle iniziative che hanno portato all'elaborazione del presente documento di orientamento.

Dicembre 2000: una pietra miliare per la politica sulle acque

Un lungo processo di negoziazione

Il 22 dicembre del 2000 sancisce una data fondamentale nella storia delle politiche europee relative alle acque. In tale data è stata pubblicata nel Bollettino ufficiale della Comunità europea, ed è poi entrata in vigore, la Direttiva Quadro sulle Acque, anche nota come Direttiva 2000/60/CE del Parlamento e del Consiglio europeo del 23 ottobre 2000, che definisce un quadro comunitario di azione in materia di politica delle acque.

La direttiva è il risultato di un processo di discussioni e negoziazioni durato oltre cinque anni tra un vasto numero di esperti, attori sociali e responsabili a livello politico. Il processo ha accentuato l'accordo diffuso sui principi chiave della moderna gestione delle acque, che costituiscono oggi le basi della Direttiva Quadro sulle Acque.

La Direttiva Quadro sulle Acque: nuove sfide nella politica europea delle acque

Qual è lo scopo della direttiva?

La direttiva istituisce un quadro per la protezione di tutte le acque, incluse quelle superficiali interne, le acque di transizione, le acque costiere e sotterranee, al fine di:

- impedire un ulteriore deterioramento, proteggere e migliorare lo stato delle risorse idriche;
- agevolare un utilizzo idrico sostenibile fondato sulla protezione a lungo termine delle risorse idriche disponibili;
- mirare alla protezione rafforzata e al miglioramento dell'ambiente acquatico, anche attraverso misure specifiche per la graduale riduzione degli scarichi, delle emissioni e delle perdite di sostanze prioritarie e l'arresto o la graduale eli-

minazione degli scarichi, delle emissioni e delle perdite di sostanze pericolose prioritarie;

- assicurare la graduale riduzione dell'inquinamento delle acque sotterranee e impedirne l'aumento;
- contribuire a mitigare gli effetti delle inondazioni e della siccità.

Quali sono gli obiettivi chiave della direttiva?

In senso globale, la direttiva mira a raggiungere il buono stato di tutte le acque entro il 2015.

Quali sono le azioni chiave che devono intraprendere gli Stati membri?

- Identificare i singoli bacini idrografici presenti nel loro territorio e assegnarli a singoli distretti idrografici; identificare entro il 2003 le autorità competenti (*articolo 3, articolo 24*);
- caratterizzare i distretti idrografici in termini di pressioni, impatti ed economie dell'utilizzo delle acque, incluso un registro delle aree protette che si trovano nel distretto idrografico, entro il 2004 (*articolo 5, articolo 6, Allegato II, Allegato III*);
- effettuare, congiuntamente alla Commissione europea, l'intercalibrazione dei sistemi di classificazione dello stato ecologico entro il 2006 [*articolo 2 (22), Allegato V*];
- rendere operative le reti di monitoraggio entro il 2006 (*articolo 8*);
- sulla base del monitoraggio e delle analisi delle caratteristiche del bacino, identificare entro il 2009 un programma di misure per raggiungere, in modo economicamente valido, gli obiettivi ambientali della Direttiva Quadro sulle Acque (*articolo 11, Allegato III*);
- produrre e pubblicare i piani di gestione di ciascun distretto idrografico, che includano la definizione dei corpi idrici fortemente modificati, entro il 2009 (*articolo 13, articolo 4.3*);
- attuare politiche dei prezzi dell'acqua che incentivino la sostenibilità delle risorse idriche entro il 2010 (*articolo 9*);
- rendere operative le misure del programma entro il 2012 (*articolo 11*);
- attuare i programmi di misure e raggiungere gli obiettivi ambientali entro il 2015 (*articolo 4*).

**Attenzione!**

È possibile che alcuni Stati membri non raggiungano il buono stato di tutte le acque di un distretto idrografico entro il 2015, per ragioni di fattibilità tecnica, costi sproporzionati o condizioni naturali. In casi di questo tipo, che saranno debitamente specificati nei piani di gestione, la Direttiva Quadro sulle Acque offre agli Stati membri la possibilità di prevedere due ulteriori cicli di sei anni per la pianificazione e l'attuazione delle misure richieste.

Modifiche al processo di gestione – Informazione, consultazione e partecipazione

L'articolo 14 della direttiva specifica che gli Stati membri devono incoraggiare la partecipazione attiva di tutte le parti interessate nell'attuazione della direttiva e nell'elaborazione di piani di gestione del bacino. Inoltre, gli Stati membri informeranno e consulteranno il pubblico, compresi gli utenti, in particolare per quanto riguarda:

- il calendario e il programma di lavoro per la presentazione del piano, e il ruolo della consultazione entro la fine del 2006;
- la valutazione dei problemi di gestione delle acque importanti nel bacino idrografico, entro il 2007;
- la bozza del piano di gestione del bacino idrografico, al più tardi entro il 2008.

Zone umide

Gli ecosistemi di zone umide fanno parte dell'ambiente acquatico tanto dal punto di vista ecologico quanto da quello funzionale, e assolvono un ruolo potenzialmente importante nell'aiutare a ottenere una gestione sostenibile del distretto idrico. La direttiva non definisce obiettivi ambientali per le zone umide. Tuttavia, a quelle che dipendono da corpi idrici sotterranei che fanno parte di un corpo idrico superficiale o si trovano in aree protette, verranno applicati gli obblighi della direttiva che prevedono la protezione e il ripristino dello stato delle acque. Le definizioni pertinenti in materia sono elaborate nei documenti di orientamento della CIS e sono ulteriormente approfondite nelle linee guida specifiche per le zone umide.

Le pressioni esercitate sulle zone umide, ad esempio i cambiamenti fisici o l'inquinamento, possono avere un impatto sullo stato ecologico dei corpi idrici. Pertanto, può rivelarsi necessario considerare, nell'ambito dei piani di gestione del bacino, alcune misure per la gestione di tali pressioni, laddove ciò sia utile per raggiungere gli obiettivi ambientali della direttiva.

La creazione e il miglioramento delle zone umide possono, nelle circostanze appropriate, offrire me-

canismi sostenibili, economici e socialmente accettabili per facilitare il raggiungimento degli obiettivi ambientali stabiliti dalla direttiva. In particolare, le zone umide possono contribuire a ridurre l'impatto dell'inquinamento, mitigare gli effetti di siccità e inondazioni, aiutare a definire una gestione sostenibile delle coste e a migliorare l'approvvigionamento delle acque sotterranee. L'importanza delle zone umide nei programmi di misure viene presa in esame in modo più approfondito in uno specifico documento di orientamento.

Integrazione: un concetto chiave su cui si fonda la Direttiva Quadro sulle Acque

Il concetto essenziale della Direttiva Quadro sulle Acque è quello dell'integrazione, che viene considerata come la chiave di volta per la gestione della protezione delle acque nel contesto dei distretti idrografici.

- **Integrazione degli obiettivi ambientali**, associando gli obiettivi qualitativi, ecologici e quantitativi per la protezione degli ecosistemi acquatici di alto valore e per garantire il buono stato generale delle altre acque;
- **integrazione di tutte le risorse idriche**, associando le acque dolci superficiali e i corpi idrici sotterranei, le zone umide e le risorse idriche costiere a livello di bacino idrografico;
- **integrazione di tutti gli utilizzi e di tutte le funzioni e valori correlati alle acque** in un quadro strategico e politico comune, ovvero ponendo la questione dell'acqua in relazione all'ambiente, alla salute, al consumo umano, al settore economico, dei trasporti, del tempo libero, alle acque intese come bene sociale;
- **integrazione di discipline, analisi ed esperienze**, associando idrologia, idraulica, ecologia, chimica, scienze del suolo, tecnologia dell'ingegneria ed economica, al fine di valutare le pressioni e gli impatti attuali sulle risorse idriche e di identificare le azioni richieste per raggiungere gli obiettivi ambientali della direttiva nel modo più efficace dal punto di vista dei costi;
- **integrazione della legislazione sulle acque in un quadro strategico comune e organico**. I requisiti di alcune normative relative alle acque ormai obsolete (ad esempio la Direttiva sulle acque dolci) sono stati riformulati nella Direttiva Quadro sulle Acque per venire incontro a un più moderno pensiero ecologico. Dopo un periodo di transizione, alcune direttive verranno abrogate. Altre parti di legislazione (ad esempio la Direttiva sul nitrato e quella sul trattamento delle acque reflue urbane) dovranno essere integrate nei

- piani di gestione del bacino idrografico laddove costituiscono la base dei programmi di misura;
- **integrazione di tutti gli aspetti ecologici e di gestione importanti** per una pianificazione di bacino sostenibile, inclusi quelli che vanno oltre la direttiva stessa, ad esempio quelli relativi alla prevenzione e alla difesa dalle inondazioni;
 - **integrazione di una vasta gamma di misure, inclusi gli strumenti economici, finanziari e relativi alla tariffazione, in un approccio di gestione comune** necessario a raggiungere gli obiettivi ambientali della direttiva. I programmi di misure vengono definiti nei piani di gestione elaborati per ogni singolo distretto idrografico;
 - **integrazione delle parti interessate e della società civile nel processo decisionale**, promuovendo la trasparenza e l'informazione del pubblico, e offrendo un'opportunità unica di coinvolgimento delle parti interessate nell'elaborazione dei piani di gestione dei bacini idrografici;
 - **integrazione dei diversi livelli decisionali in grado di influenzare le risorse idriche e lo stato delle acque**, siano essi locali, regionali o nazionali, per una gestione efficace di tutte le acque;
 - **integrazione della gestione delle acque dei diversi Stati membri**, per i bacini che si estendono su territori di più paesi, siano essi già appartenenti all'Unione o candidati all'adesione.

Quali azioni vengono intraprese per sostenere l'attuazione della direttiva?

Sia negli Stati membri che in quelli candidati all'adesione sono già state avviate attività di sostegno all'attuazione della Direttiva Quadro sulle Acque. Esempi di azioni includono la consultazione del pubblico, la redazione di documenti nazionali di orientamento, attività pilota per la verifica di elementi specifici della direttiva o del processo di pianificazione nel suo complesso, discussioni sul quadro istituzionale o avvio di programmi di ricerca specificamente dedicati alla direttiva.

Maggio 2001 – Svezia: gli Stati membri, la Norvegia e la Commissione europea concordano una strategia di attuazione comune
L'obiettivo principale della strategia è di contribuire all'attuazione della Direttiva Quadro sulle Acque, elaborando un approccio e un orientamento coerente e comune rispetto agli elementi chiave della direttiva stessa. I principi fondamentali di questa strategia comune includono la condivisio-

ne delle informazioni e delle esperienze, lo sviluppo di metodologie e di approcci comuni, il coinvolgimento di esperti provenienti dai paesi candidati all'adesione e delle parti interessate appartenenti alla comunità delle acque.

Nel contesto di tale strategia comune di attuazione, sono stati avviati diversi gruppi di lavoro e attività congiunte che hanno l'intento di elaborare e di verificare linee guida non vincolanti dal punto di vista legale (vedere l'*Allegato I*). Un gruppo di coordinamento strategico supervisiona questi gruppi di lavoro e riferisce direttamente ai direttori delle Acque della Commissione e dell'Unione europea che, nel quadro della Strategia comune di attuazione, rivestono il compito di entità decisionale superiore.

Gruppo di lavoro 2.9 e gruppo di redazione sulla partecipazione pubblica

All'interno del Gruppo di lavoro 2.9 - Buone pratiche per la pianificazione dei bacini idrografici, è stato creato un gruppo di redazione specifico che si occupa della partecipazione pubblica. Il principale obiettivo a breve termine di questo gruppo è l'elaborazione di un documento di orientamento pratico e non legalmente vincolante a sostegno dell'integrazione della partecipazione pubblica nell'attuazione della Direttiva Quadro sulle Acque. Del gruppo fanno parte responsabili a livello politico, esperti tecnici e parti interessate provenienti dagli Stati membri dell'UE e da organizzazioni non governative internazionali. Purtroppo nessuno Stato candidato all'adesione è stato coinvolto. Per garantire la ricezione di contributi e feedback adeguati da parte di un pubblico più vasto, e per valutare le prime versioni del documento di orientamento, diversi Stati membri hanno organizzato una serie di consultazioni a livello nazionale. Il gruppo di redazione ha organizzato un workshop internazionale.



Attenzione! È possibile contattare gli esperti coinvolti nelle attività relative alla partecipazione pubblica

L'elenco dei membri del gruppo di redazione e le coordinate complete per contattarli è reperibile nell'Allegato III. Se è necessario un contributo per le attività di una specifica organizzazione, è possibile contattare un membro del gruppo del proprio paese. Per ulteriori informazioni su esempi specifici di partecipazione pubblica ai progetti di gestione delle acque, contattare direttamente i responsabili delle rispettive ricerche.

Elaborazione del documento di orientamento: un processo interattivo

In un breve periodo di tempo, numerosi esperti e parti interessate sono stati coinvolti, a vari livelli, nell'elaborazione del presente documento di orientamento. Il processo prevedeva le seguenti attività: tre workshop per esperti e parti interessate del gruppo di redazione;

- alcuni Stati membri hanno organizzato una serie di consultazioni nazionali per raccogliere le osservazioni sulla versione 1.1 (prima bozza) del documento di orientamento (270802);
- organizzazione di un workshop internazionale per presentare e discutere le attività e i risultati del gruppo di redazione con esperti e parti interessate che prima non erano state coinvolte. Discussione delle osservazioni raccolte mediante le consultazioni nazionali (Ottobre 2002 – Amsterdam, Paesi Bassi);
- interazione con esperti di altri gruppi di lavoro della strategia comune di attuazione, tramite i membri del gruppo di redazione, a livello nazionale.

to elaborato un documento con un formato specifico e di maggiore praticità, che offre un approccio pragmatico alle questioni di cui dovrà occuparsi il bacino relativamente alla partecipazione pubblica. Il documento è stato preparato alla fine del 2002, in collaborazione con il gruppo di lavoro che si occupa delle verifiche nei bacini idrografici pilota.

Va sottolineato che le esercitazioni di verifica coinvolgeranno, nell'ambito dei bacini pilota, numerose parti interessate e in alcuni casi anche il pubblico. Esse forniranno la base per una verifica concreta degli strumenti proposti nell'Allegato 1 e per la loro eventuale rettifica.

Nell'Allegato III sono reperibili i nomi dei membri del gruppo di redazione e degli altri esperti che hanno offerto il proprio contributo, nonché un elenco delle attività del gruppo.

Attività successive

Le attività del gruppo di lavoro sulla partecipazione pubblica non si sono esaurite con la ratificazione del presente documento da parte dei direttori delle Acque, avvenuta a Copenhagen nel novembre 2002. La realizzazione del documento ha dato vita alla creazione di un'intera rete di esperti appartenenti a numerosi Stati membri. Tale comunità continuerà a seguire le fasi di attuazione del documento e contribuirà al lavoro di integrazione della partecipazione pubblica nel processo decisionale. Di conseguenza, diverse attività future sono già state identificate, ma ne potrebbero essere organizzate altre in fasi e periodi successivi.

Dall'inizio del 2003 fino al 2005, i documenti di orientamento prodotti dai diversi gruppi di lavoro nell'ambito della strategia comune di attuazione verranno sottoposti a studi di fattibilità in una serie di bacini pilota dislocati nella Comunità europea, per valutarne l'effettiva praticabilità e la coerenza. Le questioni correlate alle fasi da attuare entro il 2004 verranno verificate per prime (2003-2004), prima di quelle legate alle fasi successive. Innanzitutto, verranno verificati gli orientamenti di base, in tutti i bacini idrografici pilota. Probabilmente anche il presente documento sulla partecipazione pubblica sarà verificato nello stesso periodo. Per facilitare gli studi sulle linee guida sulla partecipazione pubblica nei bacini pilota, è sta-

Sezione 2 – Introduzione alla partecipazione pubblica nella gestione dei bacini idrici

2.1 Le disposizioni della direttiva sulla partecipazione pubblica

Il ruolo della partecipazione pubblica nella Direttiva Quadro sulle Acque è di fondamentale importanza. In questa sezione vengono esaminate le varie disposizioni della direttiva in materia. Nel seguente riquadro è contenuto il testo pertinente della direttiva. L'articolo 14 è quello essenziale per la questione della partecipazione pubblica.

Preambolo 14

(14) Il successo della presente direttiva dipende da una stretta collaborazione e da un'azione coerente a livello locale, della Comunità e degli Stati membri, oltre che dall'informazione, dalla consultazione e dalla partecipazione dell'opinione pubblica, compresi gli utenti.

Preambolo 46

(46) Per garantire la partecipazione del pubblico, compresi gli utenti dell'acqua, nel processo di elaborazione ed aggiornamento dei piani di gestione dei bacini idrografici, è necessario fornire informazioni adeguate sulle misure previste e riferire in merito ai progressi della loro attuazione in modo da coinvolgere il pubblico prima di adottare le decisioni definitive e le misure necessarie.

Articolo 14

Informazione e consultazione pubblica

1. Gli Stati membri promuovono la partecipazione attiva di tutte le parti interessate all'attuazione della presente direttiva, in particolare all'elaborazione, al riesame e all'aggiornamento dei piani di gestione dei bacini idrografici. Gli Stati membri provvedono affinché, per ciascun distretto idrografico, siano pubblicati e resi disponibili per eventuali osservazioni del pubblico, inclusi gli utenti:

a) il calendario e il programma di lavoro per la presentazione del piano, inclusa una dichiarazione delle misure consultive che devono essere

prese almeno tre anni prima dell'inizio del periodo cui il piano si riferisce;

b) una valutazione globale provvisoria dei problemi di gestione delle acque importanti, identificati nel bacino idrografico, almeno due anni prima dell'inizio del periodo cui si riferisce il piano;

c) copie del progetto del piano di gestione del bacino idrografico, almeno un anno prima dell'inizio del periodo cui il piano si riferisce. Su richiesta, si autorizza l'accesso ai documenti di riferimento e alle informazioni in base ai quali è stato elaborato il progetto del piano di gestione del bacino idrografico.

2. Per garantire l'attiva partecipazione e la consultazione, gli Stati membri concedono un periodo minimo di sei mesi per la presentazione di osservazioni scritte sui documenti in questione.

3. I paragrafi 1 e 2 si applicano anche agli aggiornamenti dei piani in questione.

Allegato VII

Piani di gestione dei bacini idrografici

A. I piani di gestione dei bacini idrografici comprendono i seguenti elementi. ...

.....

9. Sintesi delle misure adottate in materia di informazione e consultazione pubblica, con relativi risultati ed eventuali conseguenti modifiche del piano.

11. Referenti e procedure per ottenere la documentazione e le informazioni di base di cui all'articolo 14, paragrafo 1, in particolare dettagli sulle misure di controllo adottate a norma dell'articolo 11, paragrafo 3, lettere g) e i), e sugli effettivi dati del monitoraggio raccolti a norma dell'articolo 8 e dell'Allegato V.



Attenzione! Partecipazione pubblica in relazione alla direttiva

Come indicato nel titolo, questo documento di orientamento elabora la questione della partecipazione pubblica in relazione alla direttiva e alle corrispondenti prescrizioni. In generale, tuttavia, la partecipazione pubblica è un processo per il quale non esistono indicazioni o modelli da seguire, e che deve essere progettata in funzione delle esigenze, degli strumenti e delle modalità disponibili. Per ottenere risultati vantaggiosi, è consigliabile guardare oltre i requisiti minimi richiesti.

Nel preambolo 14 viene messo in luce il fatto che la partecipazione pubblica contribuisce al successo globale della direttiva.

Nel preambolo 46 viene sottolineata l'importanza di informare l'opinione pubblica al fine di garantire, o piuttosto di facilitare, la partecipazione al processo di pianificazione. Secondo l'Allegato VII, il piano di gestione del bacino idrografico deve indicare dove e come sia possibile reperire la documentazione di base. Il piano deve inoltre sintetizzare le misure volte alla partecipazione del pubblico e valutarne i risultati e gli effetti.

L'articolo 14 è la norma chiave relativa alla partecipazione pubblica. In esso vengono indicate le tre forme principali di partecipazione:

- partecipazione attiva in tutti gli aspetti dell'attuazione della direttiva, in special modo - ma non esclusivamente - al processo di elaborazione dei piani;
- consultazione nelle tre fasi del processo di elaborazione;
- accesso alle informazioni di riferimento.

Gli Stati membri devono *incoraggiare* la partecipazione attiva e garantire la consultazione e l'accesso alle informazioni di riferimento.

Un'attenta lettura del preambolo 14 chiarisce che il concetto di partecipazione attiva non è lo stesso di consultazione. Con quest'ultima si intende infatti un processo mediante il quale il pubblico può reagire ai piani e alle proposte elaborate dalle autorità competenti. La partecipazione attiva invece implica la presenza concreta delle parti interessate nel processo di pianificazione, nella discussione dei problemi e nell'apporto di contributi necessari alla loro risoluzione. Per la partecipazione attiva è fondamentale che le parti interessate possano esercitare un'influenza sul processo. Ciò non significa necessariamente che debbano diventare responsabili della gestione delle acque.



Attenzione! La direttiva richiede più della semplice consultazione

È necessario inoltre incoraggiare la partecipazione attiva in tutti gli aspetti dell'attuazione della direttiva, e garantire l'accesso alle informazioni di base.

Oltre che nella direttiva sulle acque, anche in altre legislazioni dell'UE, in particolare nella Direttiva sulla valutazione ambientale strategica (Direttiva 2001/42/CE) esistono requisiti relativi alla partecipazione pubblica. La relazione tra la direttiva di cui è oggetto il presente documento e la direttiva VAS è complessa e deve essere chiarita tenendo conto del programma di misure e del piano di gestione del bacino.



Attenzione! La partecipazione pubblica non si limita solo al piano di gestione del bacino idrografico

Probabilmente nei programmi di misure e nelle singole azioni da intraprendere essa assume una rilevanza ancora più importante.

Il seguente riquadro offre una panoramica e un glossario dei termini principali utilizzati nella Direttiva Quadro sulle Acque e nel presente documento di orientamento. Nella Sezione 2.2 verranno prese in esame le diverse forme di partecipazione, e nella Sezione 2.4 i diversi tipi di pubblico.

• Partecipazione pubblica

Permette al pubblico di influenzare i risultati dei processi di pianificazione e di lavoro. Nel presente documento viene utilizzato come concetto "contenitore" che include tutte le forme di partecipazione al processo decisionale. Nella Direttiva Quadro sulle Acque il termine non viene utilizzato.

• Pubblico

"Una o più persone fisiche o giuridiche, secondo la normativa o la prassi nazionale, e le loro associazioni, organizzazioni o gruppi" (Direttiva VAS 2001/42/CE), Convenzione di Aarhus articolo 2 paragrafo (d).

• Parti interessate

Qualsiasi persona, gruppo o organizzazione con un interesse in una tematica, sia perché ne subisce gli effetti sia perché in grado di avere una qualche influenza sugli esiti. Con "parti interessate" si definiscono inoltre coloro che ancora non sono consapevoli del fatto che subiranno gli effetti di una tematica, ovvero la maggior parte dei singoli cittadini e molte società o ONG di piccole dimensioni.

- **ONG**

Organizzazione non governativa

- **Pubblico in senso lato**

Membri del pubblico con un interesse solo limitato nelle tematiche e un'influenza ridotta sugli esiti. Collettivamente, l'interesse e l'influenza possono essere significative.

- **Consultazione**

Il livello più basso di partecipazione pubblica, laddove la sola messa a disposizione delle informazioni rappresenta la base del processo di partecipazione. Le istituzioni rendono disponibili i documenti per osservazioni scritte, organizzano udienze pubbliche o raccolgono in modo attivo i commenti e le opinioni del pubblico, ad esempio tramite sondaggi e interviste. Nell'articolo 14 della direttiva, con "consultazione" ci si riferisce alla sola consultazione scritta. I preamboli 14 e 46 e l'Allegato VII si riferiscono alla consultazione in senso generale.

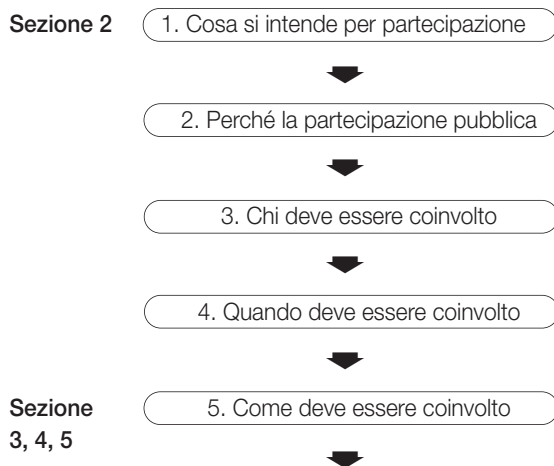
- **Partecipazione attiva**

Un livello di partecipazione più alto rispetto alla consultazione. Implica l'invito rivolto alle parti interessate a una partecipazione concreta al processo di pianificazione, alla discussione dei problemi e all'apporto di contributi necessari alla loro risoluzione.

- **Piano di gestione del distretto idrografico**

Piano richiesto dall'articolo 13 della direttiva.

Prima di esaminare la partecipazione attiva, la consultazione e la messa a disposizione delle informazioni nell'ambito del processo di pianificazione, verranno fornite delle linee guida su alcuni aspetti chiave relativi alla partecipazione, che dovranno essere tenuti in considerazione da tutti gli attori coinvolti nell'organizzazione della partecipazione:



Sezione 6 6. Valutazioni e resoconti

Sezione 7 7. Fattori di influenza

Allegato I Strumenti e tecniche

Allegato II Esempi

Allegato III Gruppo di redazione

Cosa, Perché, Chi, Quando, Quali domande sono presi in esame nelle Sezioni 2-5.

2.2 Cos'è la partecipazione pubblica?

In modo generico, la partecipazione pubblica può essere definita come la possibilità offerta alle persone di influenzare gli esiti di piani e procedure. Tuttavia, esistono livelli di influenza diversi.

La base di qualsiasi forma di partecipazione pubblica è la **disponibilità** delle informazioni al pubblico. In senso stretto, la direttiva richiede soltanto l'accesso alle informazioni di riferimento e non la distribuzione attiva delle stesse. Tuttavia, un impegno alla diffusione è fondamentale per il corretto funzionamento dei processi di consultazione e di partecipazione attiva, come citato nel preambolo 46.



Attenzione! La partecipazione pubblica copre una gamma di attività ben più vasta di quelle prescritte dalla direttiva.

La partecipazione attiva, la consultazione e l'accesso alle informazioni sono le modalità di partecipazione citate nella direttiva. Per raggiungerne gli obiettivi, tuttavia, possono rivelarsi utili ulteriori azioni (preambolo 14).

Il primo livello di partecipazione reale è la **consultazione**. Le amministrazioni consultano il pubblico e le parti interessate per raccogliere le loro competenze, i punti di vista, le esperienze e le idee. Le informazioni e le opinioni raccolte mediante la consultazione costituiscono un sapere che verrà poi impiegato nell'elaborazione delle soluzioni. Vengono presentati resoconti, scenari e piani per i quali si chiede il commento da parte del pubblico. Queste procedure non concedono al pubblico di partecipare al processo decisionale; gli esperti inoltre non hanno alcun obbligo formale di tenere conto delle opinioni espresse dal pubblico.

Il presente documento distingue due tipi di consultazione: la consultazione scritta e la consulta-

zione verbale. La prima rappresenta il requisito minimo, come richiesto dall'articolo 14 (1): [i documenti] "siano pubblicati e resi disponibili per eventuali osservazioni del pubblico, inclusi gli utenti". La consultazione verbale è più attiva, poiché le parti interessate hanno l'opportunità di dialogare con le autorità competenti.

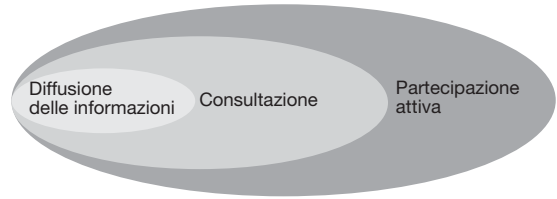
A un livello superiore si pone la partecipazione all'elaborazione e all'attuazione dei piani. Le parti interessate partecipano concretamente al processo di pianificazione, discutendo i problemi e contribuendo alla loro risoluzione. Livelli ancora più elevati di partecipazione prevedono la condivisione del processo decisionale e l'autodeterminazione. La condivisione del processo decisionale implica che le parti interessate non solo partecipano attivamente al processo di pianificazione, ma diventano anche in parte responsabili dei risultati ottenuti. Ad esempio, i settori che si occupano dell'utilizzo delle acque potrebbero essere rappresentati nelle organizzazioni dei bacini idrografici. L'autodeterminazione implica che alcuni settori di gestione delle acque siano affidati alle parti interessate, ad esempio mediante la costituzione di associazioni di utenti delle acque. Incoraggiare il primo aspetto è un requisito chiave della **partecipazione attiva**; gli ultimi due aspetti non sono specificamente richiesti dalla direttiva, ma la loro messa in atto è spesso considerata una buona pratica.



Attenzione! Gestione delle aspettative

Per evitare qualsiasi forma di delusione, è molto importante chiarire al pubblico con quale tipologia di partecipazione ha a che fare e quale ruolo esso gioca. Durante e dopo il processo, al pubblico e alle parti interessate è necessario fornire informazioni e feedback.

I diversi livelli di partecipazione non si escludono a vicenda. Al contrario, si rafforzano uno con l'altro: la consultazione implica la diffusione delle informazioni e la partecipazione attiva implica la consultazione. Inoltre, i diversi livelli possono essere utili in fasi differenti. La scelta del livello dipende da vari aspetti: il calendario della partecipazione pubblica e la fase del processo di pianificazione, il contesto - politico e storico - della partecipazione, le risorse disponibili, gli obiettivi e i vantaggi della partecipazione e l'identificazione delle parti interessate da coinvolgere.



Illustrazione

La partecipazione può prendere avvio con un'analisi delle parti interessate condotta mediante interviste condotte con persone selezionate, può essere quindi seguita da un dibattito pubblico durante il quale la popolazione viene consultata per identificare le questioni principali di gestione delle acque, ed essere infine completata con la consultazione dei rappresentanti degli utenti delle acque (professionisti, associazioni). Ulteriori esempi verranno forniti nelle sezioni 3 e 4.



Attenzione! Partecipazione pubblica non significa necessariamente che:

tutti partecipano: occorre selezionare gli attori sociali, effettuando un'analisi delle parti interessate;
tutti decidono: occorre chiarire da subito quali sono le singole responsabilità;
si ha una perdita di controllo: la partecipazione non funziona se il risultato è già predeterminato, pertanto va organizzata correttamente;
occorre ottenere il consenso a tutti i costi: bisogna chiarire che è impossibile soddisfare totalmente i desideri e le esigenze di tutti. La partecipazione aiuta a illustrare le decisioni mano a mano che queste vengono prese e a promuovere la condivisione dei risultati raggiunti.

2.3 Partecipazione pubblica: perché?

Il motivo iniziale è naturalmente quello di applicare in modo conforme la direttiva e di raggiungere gli obiettivi ambientali e altri vantaggi ricercati. Oltre ai requisiti della direttiva, occorre sottolineare la ragione fondamentale che sottintende alla partecipazione pubblica, ovvero assicurare l'effettiva messa in opera e il raggiungimento degli obiettivi ambientali di gestione delle acque (ottenimento del buono stato dei bacini idrici entro il 2015).



Attenzione! La partecipazione pubblica è un mezzo per migliorare il processo decisionale

La partecipazione pubblica non rappresenta un obiettivo in sé. Contribuisce tuttavia a definire la ragione, il contesto, i risultati e la validità dei processi decisionali.

L'obiettivo principale della partecipazione pubblica è il miglioramento dei processi decisionali. Essa infatti garantisce che le decisioni siano solidamente basate su conoscenze, esperienze e prove scientifiche condivise, che siano influenzate dalle opinioni e dalle esperienze delle parti interessate, che siano prese in considerazione anche le opinioni innovative e creative e che le nuove disposizioni siano funzionali e accettabili per il pubblico.

I più importanti vantaggi potenziali che possono ottenersi dalla partecipazione pubblica sono indicati di seguito, e non si escludono a vicenda:

- aumentare la consapevolezza pubblica sulle questioni e sulle condizioni ambientali nei distretti idrografici e nei bacini locali;
- utilizzare le conoscenze, le esperienze e le iniziative dei diversi attori sociali, migliorando così la qualità dei piani, delle misure e della gestione dei bacini idrografici;
- ottenere l'adesione, l'impegno e il sostegno del pubblico rispetto ai processi decisionali;
- garantire processi decisionali più trasparenti e creativi;
- diminuire le contestazioni, le incomprensioni, i ritardi e ottenere una messa in atto più efficace;
- apprendimento ed esperienza sociale: se mediante la partecipazione si ottiene un dialogo costruttivo con tutte le parti sociali coinvolte, il pubblico, le istituzioni e gli esperti potranno acquisire reciprocamente una maggiore consapevolezza in materia di gestione delle acque.

Grazie alla partecipazione è possibile arrivare a soluzioni per la gestione dei bacini idrografici a lungo termine e pienamente accettabili. Si evitano inoltre potenziali conflitti, problemi di gestione e costi nel lungo periodo.

Progetto per l'utilizzo consapevole delle piane alluvionali - Programma Life Ambiente dell'Unione europea (vedi Allegato II)

Il progetto è stato elaborato nel Somerset, Inghilterra sudoccidentale, e ha contribuito a instaurare un dialogo positivo e creativo sulla futura gestione degli eventi alluvionali nel bacino del fiume Parrett. Finalità del progetto era l'incoraggiamento di un impiego consapevole delle risorse idriche del bacino, da cui ottenere vantaggi per gli abitanti, la loro vita quotidiana e l'ambiente circostante. Tutte le parti con un interesse specifico nella gestione delle risorse idriche del bacino del Parret sono state invitate ed ac-

colte. La partecipazione pubblica a questo progetto ha prodotto i seguenti risultati:

- ha contribuito all'identificazione di soluzioni di lungo termine sostenibili per la popolazione, la sua vita quotidiana e l'ambiente;
- ha creato sentimenti di fiducia reciproca e di appartenenza;
- si è rivelata un investimento redditizio, poiché ha consentito l'identificazione precoce dei problemi e l'ottenimento del consenso;
- ha contribuito a creare consapevolezza rispetto alle problematiche di gestione del bacino; ha fornito un sistema di accesso alle esperienze e alle conoscenze locali.

2.4 Chi deve essere coinvolto?

La direttiva utilizza termini differenti per far riferimento al **pubblico**. Per quel che concerne la consultazione e l'accesso alle informazioni di base, viene utilizzato semplicemente il termine pubblico. Tale termine non è definito nella direttiva, ma l'articolo 2(d) della Direttiva VAS (2001/42/CE) offre una definizione che è applicabile anche a quella sulle acque: *“una o più persone fisiche o giuridiche, secondo la normativa o la prassi nazionale, e le loro associazioni, organizzazioni o gruppi”*. L'articolo 2(4) della convenzione Aarhus contiene la stessa definizione. Nei preamboli 14 e 46 la direttiva utilizza inoltre rispettivamente le frasi *“opinione pubblica, inclusi gli utenti”* e *“pubblico”* senza alcuna differenza di significato.

Per quel che concerne la partecipazione attiva, viene utilizzato il termine **parti interessate**. Con tale frase si intende qualsiasi persona, gruppo o organizzazione con un interesse in una questione, sia perché direttamente coinvolta, sia perché in grado di avere una qualche influenza sugli esiti. Si definiscono inoltre così coloro che ancora non sono consapevoli del fatto che subiranno gli effetti di una problematica, ovvero la maggior parte dei singoli cittadini e molte società o ONG di piccole dimensioni. Nel presente documento, il termine **attore sociale** è utilizzato come sinonimo di **parte interessata**.

Per ragioni pratiche è impossibile coinvolgere attivamente tutte le parti che hanno un potenziale interesse in ogni problematica. È pertanto necessario effettuare una selezione, che potrà basarsi sui seguenti fattori:

- relazione delle parti interessate con le questioni di gestione delle acque prese in esame;
- scala e contesto della loro partecipazione e rap-

- presentazione;
- coinvolgimento, siano essi amministratori,
- utenti, vittime o parti interessate;
- esperti ed esecutori di misure;
- capacità di partecipazione;
- contesto politico, sociale e ambientale.

I diversi attori sociali possono apportare contributi differenti. Alcuni possono contribuire principalmente con le loro idee e con le informazioni di cui dispongono. Altri possono avere interessi più o meno diretti su territori o proprietà e potrebbero subire le conseguenze delle azioni intraprese. Molto spesso le organizzazioni possono rappresentare le singole parti interessate. Il ruolo dei diversi attori sociali va rivisto in ogni fase del processo. Alcuni subiranno maggiori conseguenze rispetto ad altri, rappresentano un settore più grande, sono più attivi o hanno un maggior numero di risorse finanziarie o di conoscenze. Alcuni possono essere più difficili da gestire rispetto ad altri, ma ciò non deve influenzare la loro identificazione come parti interessate.

L'Allegato I illustra una metodologia per la selezione delle parti interessate attraverso la cosiddetta analisi degli **attori sociali**. Tale metodologia consente di stabilire l'ordine di priorità in base al quale determinate parti interessate diventano essenziali per alcune questioni in fasi specifiche del progetto. Tenere presente che per garantire la trasparenza e la fiducia, è necessario giustificare perché si è data priorità a determinate scelte.

Il riquadro seguente illustra una tipologia di possibili attori sociali coinvolti nella gestione delle acque. Non vengono proposte ipotesi sulla loro importanza relativa.

Tipologie di possibili stakeholders

Professionisti. Organizzazioni del settore pubblico e privato, gruppi volontari di professionisti e ONG professionali (nei settori sociale, economico e ambientale). Includono anche gli enti di diritto pubblico, i gruppi che si occupano di conservazione, quelli dei settori economico, industriale e assicurativo e le istituzioni accademiche.

Autorità, amministratori eletti. Dipartimenti governativi, enti di diritto pubblico, municipalità, autorità locali.

Gruppi locali, enti organizzati non professionali che operano a livello locale. Possono essere suddivisi in:

Comunità incentrate sul luogo – associazioni che fanno perno sul territorio, e includono gruppi di

residenti e consigli locali.

Comunità incentrate sull'interesse – ad esempio associazioni di coltivatori, pescatori, bird-watcher.

Singoli cittadini, agricoltori e società che rappresentano se stessi. Ad esempio, i principali proprietari terrieri o i singoli residenti locali.

Tipologia di potenziali attori sociali

Un esempio di enti amministrativi nei distretti idrici spagnoli

Secondo la legge spagnola sulle acque e il Regolamento sull'amministrazione pubblica e la gestione delle acque (Regio decreto 927/1988), diversi enti con facoltà decisionali "amministrano e gestiscono i distretti idrografici".

Il *Consiglio amministrativo* propone il piano di attività dell'istituzione, il budget annuale e, in generale, è responsabile di tutte le questioni relative alla direzione del distretto idrografico. Almeno un terzo dei membri deve essere rappresentativo degli utenti dell'acqua. Gli altri due terzi sono costituiti da rappresentanti dell'amministrazione regionale e centrale.

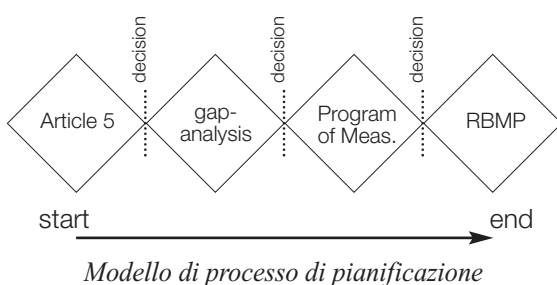
La legge prevede inoltre i cosiddetti "corpi decisionali sul regime di partecipazione", ovvero dei *Consigli di gestione* che hanno il compito di coordinare l'amministrazione delle diverse strutture idriche nei sottobacini, normalmente definiti come "sistemi di gestione". Di fatto, coordinano la condivisione delle acque nel bacino, risolvendo i conflitti tra gli utenti. I membri dei consigli di gestione sono utenti che dispongono dei diritti descritti nei cosiddetti "registri delle acque"; includono i rappresentanti di ogni città, municipio o servizio di fornitura di risorse idriche, rappresentanti delle comunità d'irrigazione, utenti del settore industriale e società di produzione dell'energia idroelettrica. Il complesso dei Consigli di gestione legalmente costituiti viene raggruppato nella cosiddetta "Assemblea degli utenti". (Questo esempio non è presentato nell'Allegato II).

2.5 Quando deve essere coinvolto il pubblico?

Questa domanda è divisibile in due parti: innanzitutto la questione delle scadenze applicabili al processo, in secondo luogo la necessità reale di avviare il processo di partecipazione pubblica. Per rispondere a questa seconda parte è necessario chie-

dersi se l'energia che occorre per organizzare la partecipazione è proporzionata ai risultati che si desidera ottenere.

In primo luogo vanno poste le scadenze. È importante definire chiaramente le fasi del processo, ognuna delle quali deve avere una motivazione e un soggetto. Il ruolo e il coinvolgimento degli attori sociali può differenziarsi da fase a fase. Il momento in cui coinvolgere nel processo gli attori sociali dipende da numerosi fattori. L'obiettivo del progetto, gli scenari storici e politici, nonché il livello e la tipologia delle parti interessate rappresentano elementi in grado di influenzare i tempi della partecipazione pubblica. L'analisi degli attori sociali (vedere Allegato I) può contribuire a chiarire questi aspetti.



È possibile affermare che gli attori sociali dovrebbero essere coinvolti il più presto possibile, prima che vengano prese le decisioni. Un coinvolgimento così precoce consente infatti alle autorità di sfruttare appieno i punti di vista, le esperienze e le conoscenze del pubblico, e di ottenere il massimo livello di impegno, influenza e accettazione delle eventuali decisioni. Non è mai *troppo* presto. Quando le parti interessate vengono coinvolte in una fase precoce del processo, è buona norma chiarire sin da subito il ruolo che esse rivestiranno e il modo in cui i contributi offerti verranno gestiti. Altrimenti, è preferibile non coinvolgere il pubblico. Ad esempio, quando si organizzano le forme di partecipazione durante uno studio preliminare (per determinare l'urgenza dei problemi e decidere se procedere o meno con gli investimenti), è necessario comunicare in anticipo che i risultati dello studio potranno portare all'abbandono del progetto previsto. In casi come questi, sarà il pubblico a decidere se dedicare tempo ed energia alla discussione di tematiche rispetto alle quali i politici potrebbero anche decidere di non investire.

Infine, occorre considerare che il grado di partecipazione degli attori sociali nelle prime fasi può essere diverso rispetto a quello delle fasi finali. Le scadenze della partecipazione pubblica dovranno essere valutate caso per caso. È necessario spiega-

re ai partecipanti come verrà impiegato il loro contributo, in modo da non creare false aspettative (gestione delle aspettative).

Si consideri ora il **concetto di proporzionalità** rispetto alla partecipazione. Come capire se l'energia (risorse umane, denaro) investita nel processo è proporzionale ai risultati? Si ha sempre l'esigenza di bilanciare i costi in termini di tempo, denaro e vantaggi potenziali. Questo approccio è importante sia per gli organizzatori del processo che per i partecipanti. L'analisi di questi aspetti verrà condotta caso per caso, in funzione della forma di partecipazione che si desidera applicare e dei fattori circostanziali. Il giudizio degli esperti e il buon senso sono gli strumenti da utilizzare per effettuare una sorta di analisi dei rischi rispetto alla proporzionalità delle risorse investite.

Di seguito vengono fornite alcune domande che possono aiutare a valutare la correttezza di uno specifico processo:

- In quale fase del processo si desidera inserire la partecipazione pubblica?
- Qual è il problema specifico di questa fase e quali sono le attività previste (approfondimento della definizione del problema)?
- L'esito di questa fase è ancora flessibile e aperto a nuovi contributi o già determinato e definito?
- A che livello si pensa di lavorare?
- Quali forme di partecipazione si ipotizza di utilizzare?
- Quali attori sociali verranno coinvolti?
- Quali sono le condizioni limite relative a:
 - a) risorse umane
 - b) finanze
 - c) tempo.
- Qual è il contesto politico rispetto ai processi da mettere in atto (a favore/contrario/neutrale)?
- Qual è il livello attuale di accettazione dei processi di partecipazione pubblica?
- A chi spettano le decisioni finali?
- All'interno dell'organizzazione, chi verrà coinvolto e in che modo?
- Ci sono processi/ricerche in corso della stessa natura?
- Come si prevede di comunicare con il pubblico? (vedere l'Allegato I sugli strumenti di comunicazione)
- Quali risultati sono previsti? È possibile che il coinvolgimento delle parti interessate possa influenzare positivamente i risultati?
- Cosa si desidera ottenere mediante la partecipazione pubblica?
- responsabilità dei problemi affidata a terzi

- impegno di altri attori sociali
- soluzioni innovative
- accettazione delle misure che verranno prese - sensibilizzazione dell'opinione pubblica.

Il pubblico e gli attori sociali devono essere consapevoli del fatto che la partecipazione al processo di pianificazione implica un investimento in termini di tempo e di denaro, nonché spese amministrative per le ONG, le parti interessate, l'utilizzo di consulenti e così via.

Esempio di pianificazione dello spazio in Svezia

In Svezia è obbligatorio consultare il pubblico tanto sui piani generali quanto sui piani dettagliati.

La consultazione e la diffusione delle informazioni rappresentano procedure importanti per mettere in atto i piani e impedire che questi vengano contestati anche legalmente. L'esempio di una delle municipalità svedesi mostra che fino al 25% dei costi e del tempo necessario a produrre il piano sopraccitato è dovuto alle spese destinate alla consultazione e all'informazione, al fine di evitare che il piano venga contestato al momento dell'attuazione e per far sì che tutti siano partecipi. In apparenza può sembrare eccessivamente oneroso, ma eventuali contestazioni ai piani provocherebbero ritardi nella realizzazione che implicherebbero spese maggiori di quelle sostenute dalle autorità e dal pubblico. I costi formali della partecipazione non ricadono mai sugli utenti, ad eccezione del tempo che essi dedicano al processo stesso.

2.6 Campo di applicazione e calendario della partecipazione pubblica

La direttiva indica che gli Stati membri devono *incoraggiare* la partecipazione attiva e *garantire* il processo di consultazione. Nel primo caso, gli Stati membri devono impegnarsi attivamente per promuovere e facilitare la partecipazione; nel secondo caso, la consultazione è un obbligo che deve essere rispettato.

Inoltre, la direttiva non specifica chiaramente i limiti di tali forme di partecipazione pubblica. Nel presente documento verranno prese in esame tutte le diverse opportunità, dai **requisiti minimi** alle **buone pratiche**. La decisione su quali modalità utilizzare nel processo di partecipazione spetta

alle autorità competenti, che in qualità di rappresentanti di uno Stato membro istituiscono un processo di partecipazione pubblica. Questa scelta è legata a diversi fattori, quali le risorse finanziarie disponibili, il livello di estensione del progetto, il contesto culturale, l'impatto ambientale e non in ultimo il contesto politico. Allo stesso tempo è necessario sottolineare che le autorità competenti non devono temere forme più "ampie" di partecipazione pubblica: i benefici in termini di miglioramento del processo decisionale e di accettazione da parte del pubblico delle misure (eventualmente impopolari) da adottare possono essere considerevoli. Oltre a ciò, per rispettare la direttiva, le autorità competenti devono affidarsi alla disponibilità del pubblico a partecipare al processo (di consultazione).



Attenzione!

Lo Stato membro è responsabile

È opportuno tenere presente che lo Stato membro – e, in pratica, molto probabilmente anche le autorità competenti incaricate – è l'entità responsabile della realizzazione degli obiettivi della direttiva. Per il processo di partecipazione pubblica, ciò significa che soltanto lo Stato membro (o le autorità competenti) può decidere se si assumerà totalmente la responsabilità delle decisioni finali o se queste verranno condivise con le parti interessate. Ovviamente, sono fatti salvi gli obblighi indicati nella direttiva.

Il primo paragrafo dell'articolo 14 (1) indica la necessità di promuovere la *partecipazione attiva di tutte le parti interessate* nell'intero processo di attuazione della direttiva. Il successo di tale partecipazione non è garantito unicamente dall'applicazione delle procedure di informazione e consultazione previste nel secondo paragrafo dell'articolo 14(1) della direttiva (a) calendario e programma di lavoro, (b) sintesi provvisoria, (c) bozze). Il piano di gestione del bacino idrografico è, in larga misura, una sintesi e una giustificazione di tutte le scelte e della partecipazione del pubblico già realizzate in precedenza. Attendere il 2006 per avviare il processo di partecipazione pubblica diventa improduttivo se il pubblico non è stato coinvolto prima nel processo decisionale che ha portato a determinate scelte. Per garantire la trasparenza e la massima adesione, il processo di partecipazione pubblica deve avere inizio il più presto possibile. Inoltre, la procedura in tre fasi prevista dall'articolo 14(1)(a, b, c) potrà essere efficace unicamente se verranno eseguite le fasi preliminari di diffusione delle informazioni, di sensibilizzazione e di consultazione.



Attenzione! Scadenze

Avviare il processo di partecipazione pubblica il più presto possibile, senza attendere il 2006.

Il calendario per la partecipazione pubblica e le fasi del **processo di pianificazione** sono illustrati nella sezione 2.8. Le modalità di applicazione delle tre forme di partecipazione pubblica in relazione alle fasi del processo di pianificazione sono illustrate in dettaglio nelle sezioni 3, 4 e 5. In questa sezione, viene esaminata innanzitutto la questione del livello di estensione della partecipazione pubblica.

2.7 Il problema del livello di scala

Le attività richieste dall'attuazione della direttiva possono essere applicate a diversi livelli di scala: distretto idrografico, bacino idrografico, sottobacino, corpo idrico, livello nazionale, area nazionale di un distretto idrografico internazionale, livello regionale e di governo locale e così via. Diventa quindi importante definire a quale livello deve essere organizzata la partecipazione pubblica. L'articolo 14 della direttiva stabilisce la necessità di incoraggiare la partecipazione attiva a tutti i livelli quando vengono messe in atto delle iniziative per l'attuazione della direttiva. Non devono essere considerate soltanto le aree in cui verranno realizzate le attività, ma l'intera area in cui ne sarà percepito l'impatto. La consultazione è invece richiesta nel processo di pianificazione del piano di gestione del bacino idrografico e pertanto a livello di distretto idrografico o delle aree nazionali di un distretto idrografico internazionale.



Attenzione! Non dimenticare l'area e le persone coinvolte!

Quando si organizza la partecipazione pubblica per una questione specifica, non concentrare l'attenzione esclusivamente sull'area in cui devono essere applicati i provvedimenti, ma prendere in considerazione tutta l'area che può essere coinvolta.

I requisiti di partecipazione pubblica ad un livello specifico non significano che questa debba essere di fatto organizzata solo per tale livello. Ci sono ottime ragioni per approfondire la partecipazione pubblica a livelli inferiori. Ad esempio, a livello locale gli effetti della gestione vengono percepiti più direttamente ed è prevedibile un maggior apporto di contributi. Ad esempio, se viene orga-

nizzata un'unica riunione in un distretto idrografico, sarà possibile affrontare i problemi solo a livello generale, e i partecipanti saranno costretti a spostarsi per prendervi parte. Al contrario, è possibile organizzare diverse riunioni a livello regionale o locale, sia da parte delle autorità competenti per l'intero distretto che da parte dei responsabili regionali delle acque. Ovviamente, è necessario tenere in considerazione le richieste di personale e i costi implicati.

Un possibile approccio alla questione del livello di estensione della partecipazione pubblica può essere suddiviso in cinque fasi:

1. Determinare i problemi da affrontare e del livello di estensione degli stessi. Le autorità competenti di ciascun distretto idrografico sono tenute, insieme alle principali parti interessate, a definire e ad analizzare i problemi fondamentali e la loro estensione geografica. Nei distretti idrografici internazionali è necessario organizzare un coordinamento più complesso. Una volta stabilita la necessità di affrontare un problema, ad esempio, a livello regionale, potrà essere effettuata un'operazione simile a livello regionale per determinare quali aspetti del problema possono essere affrontati a livello locale. Oltre alla scala geografica del problema, è necessario considerare anche la struttura istituzionale esistente, in particolare la distribuzione dei compiti e delle competenze.
2. Determinare il tipo di pubblico, i diversi tipi di contributo che è in grado di offrire, la metodologia di partecipazione pubblica più adatta, e degli eventuali contributi offerti. Come già detto, tipi diversi di pubblico possono offrire contributi differenti nelle varie fasi.
3. Organizzare la partecipazione pubblica il più possibile nelle vicinanze del pubblico interessato, proporzionalmente ai limiti di budget e di disponibilità del personale.
4. Comunicare precocemente i (primi) risultati ai diversi livelli e alle unità dello stesso livello. Nel piano di gestione del distretto idrografico sarà necessario incorporare, in forma aggregata, il maggior numero di informazioni locali e di problemi e soluzioni a livello locale ("espansione in scala"). Anche i problemi esistenti ad un livello superiore devono essere comunicati e discussi a livello locale ("riduzione in scala"), così come le informazioni, i problemi e le soluzioni locali devono essere comunicati alle aree a monte e a valle e alle zone limitrofe al di fuori del bacino (comunicazione orizzontale).
5. Prevedere la creazione di resoconti non solo nel

piano di gestione del bacino idrografico, ma anche per il livello nel quale è stata organizzata la partecipazione pubblica. Nel piano di gestione del bacino idrografico molti dettagli rilevanti a livello regionale e locale possono andare perduti. È importante riconoscere sempre il contributo dei partecipanti.

In base a questo approccio, l'iniziativa viene intrapresa dalle autorità competenti a livello distrettuale. Inoltre, le iniziative di partecipazione pubblica possono essere organizzate su scala inferiore per essere poi allargate ai livelli superiori. Può rivelarsi vantaggioso lasciare spazio sufficiente alla sperimentazione.

In principio, la partecipazione pubblica può essere organizzata a qualsiasi livello, anche su scala internazionale. Attualmente, le parti interessate sono spesso rappresentate da grandi organizzazioni internazionali, il che costituisce un vantaggio per il processo di partecipazione pubblica su vasta scala. È comunque fondamentale individuare, per ciascun argomento sollevato dalla direttiva, la combinazione ideale di livello di estensione, parti interessate coinvolte e livelli e metodi di partecipazione pubblica. A questo scopo, può essere utile effettuare un'analisi degli attori sociali (Allegato I).



Attenzione! Analisi degli attori sociali (vedere Allegato I)

L'analisi delle parti interessate può essere utile per organizzare la partecipazione pubblica a qualsiasi livello.

Nei quattro riquadri successivi vengono forniti esempi di partecipazione pubblica sia su scala locale che a livello di distretto idrografico nazionale e internazionale. Il primo esempio mostra, innanzitutto, che la partecipazione pubblica può essere organizzata a livello locale mantenendo inalterata la fattibilità del processo e, in secondo luogo, che è possibile coinvolgere attivamente il pubblico. Il secondo, il terzo e il quarto esempio mostrano che la partecipazione attiva è possibile anche a livello di distretto idrografico internazionale. Nell'Allegato II vengono forniti ulteriori esempi di tipi di partecipazione pubblica a tutti i livelli (vedere la tabella).

Partecipazione attiva del pubblico su scala locale

Progetto delle piane alluvionali delle zone paludose – Est dell'Inghilterra (Progetto per l'utilizzo consapevole delle piane alluvionali) (vedere Allegato II)

Nelle zone paludose dell'Inghilterra orientale, i responsabili del progetto per l'utilizzo consapevole delle piane alluvionali hanno voluto instaurare un dialogo strategico non solo con le parti interessate e le organizzazioni presenti presso le zone alluvionali, ma anche con la popolazione locale. Considerati i limiti di budget, sono state sondate le opinioni delle comunità residenti presso due villaggi rappresentativi, situati all'interno del bacino idrografico, che occupa una superficie di 4.000 km². È stato coinvolto un campione di abitanti composto da studenti, adulti e pensionati, invitato a presentare le proprie proposte per rendere la piana alluvionale più sostenibile. È stato sviluppato un metodo denominato "pianificazione per le piane alluvionali". Alle popolazioni locali coinvolte è stato richiesto di collocare dei simboli su un modello cartografico per indicare i progetti di ripristino delle piane alluvionali che consideravano necessari. In ciascuna località (2% della popolazione) sono state presentate 200 proposte differenti. I risultati della partecipazione della comunità locale sono stati confrontati con le opinioni delle parti interessate ottenute mediante altre tecniche di partecipazione (laboratori, seminari a livello dei bacini idrografici, ecc.) per valutare le corrispondenze tra i suggerimenti del pubblico e quelli delle organizzazioni chiave. I risultati ottenuti hanno sostenuto le proposte di ripristino della piana alluvionale contenute in più ampio progetto esistente per il bacino, denominato "Il futuro delle zone paludose".

La partecipazione delle popolazioni, pur se limitata a un sondaggio effettuato presso due comunità di un'area secondaria, ha dimostrato di essere in grado di produrre dati utili che possono essere utilizzati per confermare proposte esistenti o per valutare i vantaggi di un eventuale investimento in un processo di partecipazione su scala più ampia.

Partecipazione attiva e consultazione delle parti interessate a livello dei distretti idrografici nazionali

Progetti SDAGE, Francia (vedere Allegato II)

In conformità alla legge francese sulle acque del 1992, è stato elaborato un piano di gestione, o SDAGE, per ciascuno dei 10 bacini idrografici francesi. In base alla direttiva, gli SDAGE verranno modificati e convertiti in piani di gestione dei bacini idrografici. L'elaborazione iniziale dei piani è di competenza del cosiddetto Comitato di bacino, composto dai rappresentanti delle parti interessate e degli utenti nel distretto idrografico di appartenenza (circa 100 membri):

- 1/3 composto da funzionari locali eletti (sindaci, comunità locali)
- 1/3 composto da utenti, consumatori, ONG
- 1/3 composto da rappresentanti dello Stato.

Il Comitato di bacino definisce il piano di gestione (SDAGE) e garantisce la coerenza con i progetti SAGE (piani di gestione a livello di sottobacino/locali). Esso ha un ruolo di arbitro nei conflitti in materia di acque, stabilisce le imposte da pagare da parte degli utenti e definisce i programmi d'azione. I documenti riferiti al piano SDAGE vengono resi disponibili al pubblico generico solo dopo l'approvazione, ma questa procedura dovrà essere modificata.

Ogni Comitato di bacino ha creato una Commissione di pianificazione, nonché diverse Commissioni geografiche (insediate a livello locale), presso le quali si svolgono i dibattiti e le riunioni. È proprio durante le riunioni di queste commissioni geografiche che centinaia di parti interessate hanno potuto esprimere la loro opinione. Ad esempio, nel bacino Rodano-Mediterraneo-Corsica (RMC), le parti interessate sono state consultate attraverso 10 commissioni geografiche, 6 comitati tecnici e 7 comitati socio-professionali. Inoltre, il progetto SDAGE è stato oggetto di uno specifico dialogo con le associazioni. Sono state ricevute 1500 osservazioni scritte da parte degli attori sociali e del pubblico in generale.

Consiglio nazionale per l'acqua, Spagna

Secondo la legge spagnola sulle acque e il Regolamento sull'amministrazione pubblica e la gestione delle acque (Regio decreto 927/1988), il Consiglio nazionale dell'acqua è il maggiore organo consultivo sulle questioni riguardanti le

acque a livello nazionale. Il Consiglio è composto da tre tipi di membri: ordinari, nominati ed eletti. Il primo gruppo è rappresentato da "posizioni" anziché da persone specifiche (ad esempio, il direttore delle acque), il secondo è costituito da rappresentanti incaricati, che sono membri del Consiglio per un periodo di tempo illimitato, e l'ultimo gruppo da membri che vengono eletti ogni quattro anni.

I membri ordinari sono:

- Presidenti dei diversi distretti idrografici (12).
- Direttori dei diversi ministeri responsabili in materia di acque, quali Ambiente, Agricoltura, Economia e così via (ad esempio, il direttore delle acque) (8).

I membri nominati sono:

- Rappresentanti nominati dei diversi ministeri responsabili in materia di acque, quali Ambiente, Agricoltura, Economia e così via (11).
- Rappresentanti delle amministrazioni regionali (17).
- Un rappresentante della federazione delle municipalità.
- Un rappresentante degli utenti delle comunità d'irrigazione.
- Un rappresentante delle società di energia idroelettrica.
- Un rappresentante delle società di fornitura dell'acqua.
- Un rappresentante delle camere di commercio.
- Tre rappresentanti degli agricoltori.
- Due rappresentanti del settore della limnologia.
- Tre rappresentanti di ONG ambientaliste.
- Tre rappresentanti dell'Università e del settore della ricerca.
- Un esperto di tecniche di irrigazione (incaricato dal Ministro dell'Agricoltura).

I membri eletti sono:

- Rappresentanti eletti delle amministrazioni regionali appartenenti ai consigli del distretto idrografico (12).
- Rappresentanti eletti degli utenti delle acque appartenenti ai consigli del distretto idrografico (12).

Secondo la legge vigente, il Consiglio nazionale delle acque deve discutere, approvare o rifiutare, tra le altre, le questioni seguenti¹:

- Il Piano idrologico nazionale, prima della valutazione da parte del Governo e del Parlamento.

- I Piani idrologici dei distretti idrografici, prima della valutazione da parte del Governo.
- I progetti riguardanti le normative da applicare all'intero territorio spagnolo con effetto sul dominio idrico pubblico.
- I progetti e i piani settoriali sull'agricoltura, il territorio, l'energia o l'industria, se considerati di "interesse generale" e con impatto sulla pianificazione o l'utilizzo delle acque.
- Tutte le questioni riguardanti più di due distretti idrografici.

La situazione presentata dovrà essere esaminata e, modificata di conseguenza, in base agli obiettivi e agli effetti legali della direttiva. (Questo esempio non è presentato nell'Allegato II).

1. Il Consiglio nazionale delle acque è un organo consultivo, pertanto le sue decisioni non sono vincolanti dal punto di vista legale. In pratica però, non vi è decisione del Consiglio che non sia stata ratificata dal Governo.

Partecipazione attiva delle parti interessate, consultazione e accesso alle informazioni a livello di distretto idrografico internazionale

Commissione per il Danubio/Forum ambientale sul Danubio (vedere Allegato II)

L'elaborazione del piano per il bacino del Danubio ha luogo a livelli diversi, a partire dai sottobacini o dalle comunità fino alle commissioni internazionali. La partecipazione delle parti interessate si ha con diverse modalità e a livelli differenti, ma durante tutto il processo. La serie di approcci alla partecipazione pubblica, dal lavoro diretto con le comunità di un determinato livello fino alla partecipazione delle organizzazioni rappresentative a livello internazionale, mostra come la partecipazione possa avere diversi significati su piani differenti, mantenendo al contempo i principi comuni di trasparenza procedurale e di integrazione.

L'organismo di coordinamento degli aspetti internazionali della direttiva nel bacino del Danubio è la Commissione Internazionale per la Protezione del Danubio (CIPD). La CIPD promuove la partecipazione pubblica nel processo di pianificazione mediante il sostegno economico offerto al sistema d'informazione della CIPD, che include anche l'organizzazione Danube Watch, nonché delle reti operative quali il Danube Environmental Forum (DEF), il MLIM e l'AEWS. Numerose ONG internazionali esercitano il ruolo di osservatori nella CIPD, partecipando alle

riunioni (senza diritto di voto) e ai gruppi di lavoro. Le ONG forniscono un notevole contributo al lavoro della Commissione (ad esempio, partecipando alla formazione di un gruppo di esperti di ecologia). Inoltre, grazie alla loro rete di comunicazione, consentono alle ONG nazionali e locali di avere accesso diretto o indiretto alla scena internazionale.

Il punto chiave per un approccio efficace al problema del livello di estensione nella gestione del bacino idrografico è la comunicazione e il coordinamento tra livelli diversi e tra le unità dello stesso livello (paesi o regioni a monte e a valle). Un valido aiuto è rappresentato dalla costruzione di reti di comunicazione formali e soprattutto informali tra un livello e l'altro e tra le unità dello stesso livello. Il personale dell'autorità competente può assistere alle riunioni organizzate dagli altri servizi pubblici e viceversa. Inoltre, si può considerare la possibilità di istituire un centro di informazione in ogni distretto idrografico, che abbia il compito di comunicare i risultati e le esperienze in ambito di partecipazione pubblica. La partecipazione pubblica a livello di distretto idrografico internazionale incentiva l'istaurarsi di processi di partecipazione nei livelli inferiori nello stesso distretto. Nei bacini in cui si parlano lingue diverse, è necessario mettere a disposizione le risorse necessarie per tradurre i documenti più importanti.



Attenzione! Garantire la comunicazione tra i diversi livelli

È necessario garantire che le informazioni sui processi di partecipazione pubblica in corso in un distretto idrografico siano costantemente aggiornate, in modo formale ma soprattutto informale. Occorre rendere disponibili le risorse necessarie per tradurre i documenti più importanti.

2.8 Come coinvolgere il pubblico?

Il calendario associato al ciclo della direttiva, descritto nella sezione 3, costituisce un altro fattore determinante per determinare i tempi della partecipazione pubblica. Ogni fase della pianificazione offre una diversa opportunità di partecipazione. L'attuazione della direttiva avviene con fasi e scadenze diverse, come illustrato di seguito (l'elenco non è completo).

FASE 1 Entro la fine del 2003	Quadro di riferimento Identificazione dei distretti idrografici. Nomina delle autorità competenti. Trasposizione della direttiva nell'ordinamento giuridico nazionale.
FASE 2 Entro la fine del 2004	Caratterizzazione e analisi (Art.4) Caratterizzazione del distretto idrografico, esame dell'impatto ambientale delle attività umane e analisi economica dell'utilizzo idrico. Valutazione della possibilità che i corpi idrici superficiali di ogni distretto non raggiungano gli obiettivi di qualità ambientale stabiliti dall'articolo 4 ['analisi delle carenze' Allegato II (1.5)].
FASE 3 Entro la fine del 2006	Pianificazione per la definizione di programmi di misure e per delineare i piani di gestione di bacino Ulteriore caratterizzazione per i corpi identificati come a rischio durante l'analisi delle carenze, al fine di ottimizzare il programma di monitoraggio e quello di misure. Avvio dei programmi di monitoraggio. Per pubblica informazione e consultazione sul piano di gestione di bacino, gli Stati membri diffondono un calendario e un programma di lavoro per la produzione del piano su cui gli attori sociali potranno esprimere le proprie osservazioni (lo Stato membro dovrà prevedere almeno sei mesi per fornire informazioni su tali documenti).
FASE 4 2007	Per pubblica informazione e consultazione sul piano di gestione di bacino, gli Stati membri diffondono una panoramica delle più importanti questioni di gestione delle acque del distretto sulla quale gli attori sociali potranno esprimere le proprie osservazioni (lo Stato membro dovrà prevedere almeno sei mesi per fornire informazioni su tali documenti).
FASE 5 2008	Per pubblica informazione e consultazione sul piano di gestione di bacino, gli Stati membri diffondono una copia preliminare del piano, su cui gli attori sociali potranno esprimere le proprie osservazioni (lo Stato membro dovrà prevedere almeno sei mesi per fornire informazioni su tali documenti).
FASE 6 2009	Pubblicazione finale del piano di gestione del bacino idrografico. Istituzione dei programmi di misure.
FASE 7 2012	Attuazione Programma di misure messo in atto
FASE 8 2015	Valutazione e aggiornamento, deroghe È stato raggiunto il buono stato delle acque? Sono stati raggiunti gli obiettivi per le aree protette? Definizione e pubblicazione dei piani e dei programmi successivi. Deroghe
FASE 9 2027	Data finale per il raggiungimento degli obiettivi, dopo due proroghe di sei anni.

Nelle sezioni seguenti vengono descritte le modalità di organizzazione dei tre gradi di partecipazione in base alle diverse fasi di pianificazione:

- partecipazione attiva (sezione 3)
- consultazione in tre fasi (sezione 4)
- diffusione delle informazioni (sezione 5).

Come già accennato più volte, ogni processo di consultazione o di partecipazione attiva è unico e dipende strettamente dal contesto e dalle circostanze. La sezione 7 offre la possibilità di valutare il processo di partecipazione pubblica in base alla situazione corrente.



Attenzione!

Non dimenticare la comunicazione

La struttura portante della partecipazione pubblica è la comunicazione bidirezionale tra le autorità competenti, i partecipanti e tutte le parti interessate. Il trasferimento di informazioni tra le diverse fasi della pianificazione è essenziale. Nell'Allegato I sono descritti i principali strumenti di comunicazione e di interazione, quali le riunioni pubbliche, le interviste, i laboratori, i siti Web e così via.

Sezione 3 - Partecipazione attiva di tutte le parti interessate nel processo di attuazione della direttiva

“Gli Stati membri promuovono la partecipazione attiva di tutte le parti interessate all’attuazione della presente direttiva, in particolare all’elaborazione, al riesame e all’aggiornamento dei piani di gestione dei bacini idrografici.” (articolo 14.1, prima fase).

3.1 Introduzione alla partecipazione attiva

La finalità dei requisiti di partecipazione dell’articolo 14, compresa la partecipazione attiva, è di sostenere l’effettiva messa in opera della direttiva. Benché l’accento venga posto in particolare su produzione, revisione e aggiornamento dei piani di gestione di bacino, occorre anche considerare l’impegno ad incoraggiare il coinvolgimento delle parti interessate nella messa in atto generale della direttiva. I potenziali vantaggi offerti dal coinvolgimento di numerosi attori sociali possono essere riepilogati come segue:

- Promuovendo il senso di partecipazione, l’adesione e la collaborazione degli attori sociali più importanti, aumentano le probabilità che i piani di gestione abbiano esito positivo, grazie alla realizzazione di tutti gli obiettivi che essi si pongono.
- Il processo decisionale diviene più efficace se è precoce l’identificazione e, laddove possibile, la risoluzione dei conflitti.
- Le soluzioni hanno maggiori opportunità di essere eque e sostenibili se i contributi forniti rappresentano una vasta gamma di esperienze e punti di vista.
- Nel lungo termine, i rapporti tra autorità competenti e attori sociali risulteranno rafforzati.

Sebbene il concetto di ‘partecipazione attiva’ non abbia nessuna definizione specifica nella direttiva, esso implica che le parti interessate vengano invitate a contribuire attivamente al processo e a rivestire quindi il ruolo di consulenti per le autorità competenti, come descritto nello schema sulla partecipazione presentato nel paragrafo 2.2. È bene sottolineare che non esiste un unico approccio corretto all’organizzazione della partecipazio-

ne attiva. Per ogni diverso contesto, infatti, sarà necessario un processo diverso. Pertanto, è difficile fornire un modello prescrittivo delle procedure di partecipazione. Una delle possibili soluzioni prevede che le autorità competenti elaborino una strategia per adattare l’approccio comune, delineato nella Sezione 2, al contesto nazionale, di bacino idrografico e locale. Per poter garantire una maggiore accettazione del processo di consultazione e di partecipazione degli attori sociali, la strategia dovrebbe essere resa pubblica all’inizio dell’attuazione della direttiva.

La partecipazione attiva ideale prevede la collaborazione del maggior numero di attori possibile. Nella pratica tuttavia, il concetto di apertura a chiunque abbia un interesse dovrà adeguarsi al contesto specifico, a causa dei limiti imposti, ad esempio le scadenze della direttiva, la complessità tecnica, i limiti di influenza e così via. La comprensione, la definizione e la comunicazione di confini ben delineati per la partecipazione attiva nel quadro della strategia contribuiranno a rendere realistiche le aspettative delle parti interessate.

Assodati questi aspetti, in questa sezione verranno descritti i principi generali della partecipazione attiva: perché, cosa, come e chi dovrà essere coinvolto nelle diverse fasi della direttiva delineate nel paragrafo 2.8.

È importante che questa sezione venga letta insieme ai documenti di orientamento prodotti dagli altri gruppi di lavoro della strategia comune di attuazione.



Attenzione! La partecipazione attiva non è un esercizio volontario

Innanzitutto, perché la frase gli ‘Stati membri promuovono’ dell’articolo 14 implica che essi devono impegnarsi per incentivare e facilitare la partecipazione attiva. In secondo luogo, perché il piano di gestione del bacino idrografico (Allegato VII, elemento 9) deve rendere conto delle misure intraprese per informare e consultare il pubblico e delle modifiche apportate al piano in conseguenza di tale coinvolgimento. Infine, perché il preambolo 46 afferma che “è necessario fornire informazioni adeguate... in modo da coinvolgere il pubblico prima di adottare le decisioni definitive e le misure necessarie”.

3.2 Partecipazione attiva nel ciclo di pianificazione della direttiva

FASE 1 Entro la fine del 2003	Quadro Identificazione dei distretti idrografici Nomina delle autorità competenti Trasposizione della direttiva nell'ordinamento giuridico nazionale
---	--

Chi, cosa e come?

In questa fase, la partecipazione attiva contribuisce a sensibilizzare il pubblico sulla prossima introduzione della direttiva e a coinvolgerlo nelle prime decisioni che stabiliscono l'autorità competente e definiscono i limiti territoriali dei distretti idrografici. È probabile che in questa fase il coinvolgimento non sia significativo; la partecipazione pubblica sarà caratterizzata dalla diffusione delle informazioni e dalla consultazione mediante le procedure esistenti a livello nazionale. È comunque necessario cercare di ottenere contributi dal maggior numero possibile di attori sociali.

Come?

Comunicando le informazioni sulla pianificazione (vedere Allegato I) e utilizzando le procedure nazionali esistenti.

Consultazione sugli allegati 2 e 5 della direttiva - Agenzie per l'ambiente del Regno Unito (vedere Allegato II)

Gli allegati tecnici della direttiva sono complessi e difficili da comprendere o interpretare. Tuttavia, essi contengono informazioni di base e istruzioni su come verrà valutato, monitorato e classificato l'ambiente idrico. Queste attività offrono informazioni sulla definizione degli obiettivi, lo sviluppo dei programmi di misure e sui regimi normativi. In questo contesto, è importante che, per quanto sia possibile, i principi che vengono adottati, o di cui si considera l'adozione, vengano compresi e sostenuti dalle parti interessate, dalle autorità e dalle organizzazioni che potenzialmente potranno subire gli effetti di tali valutazioni o delle attività ad esse correlate. Nell'estate 2002 le agenzie dell'ambiente del Regno Unito hanno diffuso dei documenti da sottoporre alla consultazione pubblica relativi ai "Principi guida sui requisiti tecnici della Direttiva Quadro sulle Acque".

Gli obiettivi di questa attività erano i seguenti:

- Consentire alle parti interessate di esprimere

il proprio parere e i propri timori sulle conseguenze dell'interpretazione degli allegati tecnici.

- *Consentire alle parti interessate di commentare le interpretazioni e i principi tecnici della direttiva.*
- *Offrire un contesto grazie al quale vari enti pubblici di tutto il Regno Unito potessero contribuire all'elaborazione di un approccio e di un'interpretazione comuni dei requisiti della direttiva.*

Di seguito sono riepilogati gli insegnamenti chiave emersi:

- *È possibile elaborare e fornire opportunità di partecipazione associate alle procedure e alle questioni tecniche della direttiva.*
- *Il tentativo di coinvolgere in tali procedure e questioni gli attori sociali è da questi apprezzato e offre vantaggi futuri alle autorità competenti, in termini sia di trasparenza che di fiducia, grazie alla validità e all'esperienza implicita dei contributi offerti.*
- *Il lavoro di collaborazione delle agenzie e degli enti pubblici in Scozia, in Inghilterra e nel Galles si è rivelato vantaggioso perché ha consentito un miglior intendimento a livello nazionale e ha rafforzato i rapporti di cooperazione.*
- *Allo stesso modo, il coinvolgimento reciproco di SEPA, EA e EHS nei processi di redazione dei propri documenti ha migliorato la condivisione delle esperienze a livello nazionale, e ha rassicurato gli attori sociali sul fatto che fossero proposte e applicate interpretazioni comuni.*

FASE 2
Entro la fine del 2004

Caratterizzazione e analisi (Art.4)
Caratteristiche del distretto idrografico, esame dell'impatto ambientale delle attività umane e analisi economica dell'utilizzo idrico. Valutazione della possibilità che i corpi idrici superficiali di ogni distretto non raggiungano gli obiettivi di qualità ambientale stabiliti dall'articolo 4 ['analisi delle carenze' Allegato II (1.5)].

Chi, cosa e come?

La partecipazione attiva nella fase di caratterizzazione e analisi è utile al fine di:

- Sensibilizzare il pubblico sul processo di caratterizzazione e analisi
- Raccogliere dati, informazioni e opinioni da una

- vasta gamma di attori sociali
- Identificare i problemi e, dove possibile, risolvere i conflitti e gestire le aspettative

La fase di caratterizzazione e di analisi può essere suddivisa in una serie di processi distinti. Il buon esito di detti processi, e l'attuazione del piano di gestione di bacino a cui essi mirano, avrà maggiori possibilità di successo se vengono coinvolte le principali parti interessate. Di seguito vengono offerti alcuni specifici dettagli relativi a ciascun processo.

Revisione delle pressioni e degli impatti. Questo esame rappresenta uno degli aspetti essenziali del piano di gestione di bacino. Consente di determinare quali corpi idrici corrono il rischio di non raggiungere lo stato ecologico richiesto dalla direttiva entro il 2015 (o successivamente) a causa delle pressioni che subiscono. La finalità del coinvolgimento delle parti interessate è di aiutare a determinare le pressioni e gli impatti esercitati sui corpi idrici e di fornire un contributo all'identificazione delle acque più a rischio.

Analisi economica. Questo processo contribuisce a: *a)* definire un contesto che consenta di prevedere le tendenze socio-economiche future, aspetto essenziale per una corretta analisi delle carenze; *b)* valutare i livelli attuali di recupero dei costi; *c)* analizzare l'efficacia economica delle misure intraprese tra il 2004 e il 2009. Il coinvolgimento delle parti interessate aiuta a determinare l'esatto valore dei punti *a)*, *b)* e *c)*. In secondo luogo, il coinvolgimento è importante anche perché un buon senso di appartenenza può implicare un maggiore sostegno finanziario (sia in modo diretto da parte del pubblico sia mediante pressioni politiche).

Classificazione e definizione degli obiettivi. Questo processo deve iniziare con la definizione dello stato dei corpi idrici, sulla base della loro caratterizzazione nell'ambito dei distretti, come indicato negli Allegati II e V. Occorre inoltre definire gli obiettivi di qualità ambientale. Per la loro corretta definizione, è importante garantire che la popolazione locale abbia raggiunto un buon livello di adesione; tale livello deve essere tuttavia ottenuto con attenzione, poiché è indispensabile sviluppare correttamente le capacità richieste (interpretazione dei documenti di orientamento). Si corre il rischio di non raggiungere gli obiettivi della direttiva a causa dell'importanza prioritaria attribuita alle ragioni economiche (ad esempio energia elettrica pulita e navigazione), ma viene inol-

tre offerta una grande opportunità di sensibilizzare l'opinione pubblica e di guadagnare il consenso dei settori 'proambiente' della società. Questo coinvolgimento dovrebbe essere organizzato a partire dalla base (piccolo bacino, singolo corpo idrico) per arrivare al distretto e quindi all'intero bacino idrico.

Analisi delle carenze. Una volta definiti lo stato attuale delle acque e gli obiettivi di qualità ambientale previsti, è possibile eseguire l'**analisi delle carenze**. La prima analisi delle carenze deve essere eseguita entro la fine del 2004, e comporta un'iniziale caratterizzazione del bacino, al fine di definire i corpi idrici che rischiano di non soddisfare gli obiettivi della direttiva entro il 2015. Questa prima analisi è basata principalmente sul giudizio degli esperti e sui dati e le informazioni disponibili al momento. Dopo il 2004, questa prima stesura verrà ridefinita sulla base di nuovi dati, tra i quali i risultati dei programmi di monitoraggio (operativi dopo la fine del 2006). Queste nuove informazioni verranno utilizzate per aggiornare la caratterizzazione del distretto che verrà inclusa nel piano di gestione di bacino (Allegato 7). Le principali parti interessate dovrebbero essere coinvolte nell'identificazione delle carenze e nella definizione degli scenari di tendenza. In caso di carenze, gli attori sociali saranno consapevoli della necessità di apportare cambiamenti, e potranno contribuire all'identificazione delle misure appropriate (fase successiva).

Designazione dei corpi idrici fortemente modificati. Come l'analisi delle carenze, anche la designazione dei corpi idrici fortemente modificati è un processo che può essere suddiviso in due fasi: una prima designazione provvisoria da completarsi entro il 2004 e la designazione definitiva da terminare entro il 2008. La finalità del coinvolgimento delle parti interessate è quella di sostenere l'identificazione dei corpi idrici fortemente modificati, di risolvere i conflitti e di contribuire all'accettazione delle designazioni effettuate.

Gli attori sociali più importanti da considerare a questo livello strategico di dialogo sono: coloro che possono realmente contribuire a fornire soluzioni (enti istituzionali, società idriche, società che si occupano del trattamento delle acque reflue), coloro che hanno esperienza tecnica e rappresentano gruppi particolari (ONG, comunità di ricerca) e coloro che pagano per le azioni intraprese (consumatori).

Come?

Considerando i diversi processi, la partecipazione attiva può essere intrapresa a livello nazionale, di distretto idrico e locale. A livello nazionale, verranno coinvolti in misura predominante il governo nazionale, gli organismi del settore industriale, le associazioni di consumatori, le ONG nazionali e gli esperti tecnici ed accademici. A livello di distretto idrografico e locale, la partecipazione tenderà a rappresentare i governi regionali e locali e gli attori sociali con un interesse specifico a livello di distretto, bacino o corpo idrico locale.

Per ciascun livello può essere utile organizzare la partecipazione applicando i metodi seguenti:

- Incontri bilaterali.
- Gruppi d'orientamento.
- Gruppi di consulenza.

Possibili attività volte alla partecipazione attiva sono indicate di seguito.

1. Riunioni o seminari con i principali attori sociali per discutere:
 - gli obiettivi;
 - le procedure di lavoro (come raggiungere gli obiettivi) e la definizione dei ruoli;
 - i requisiti (termini di riferimento) per la loro partecipazione;
 - la disponibilità e l'importanza dei dati esistenti;
 - il piano di comunicazione.
2. Inventario delle conoscenze e delle percezioni relative a:
 - descrizione dei corpi idrici superficiali e sotterranei; identificazioni delle questioni e delle problematiche principali. Tale attività può essere svolta tramite laboratori, interviste, gruppi di lavoro e visite sul campo condotte con le parti interessate.
3. Analisi e strutturazione, processo decisionale sulla caratterizzazione.
4. Diffusione delle informazioni a tutti i principali attori sociali.

Piano di gestione del bacino idrografico di Maas/sub-basin Niers, (vedere Allegato II). Progetto pilota nel quadro dell'articolo 14 (Nord-Reno Vestfalia, uno dei 16 stati federali tedeschi).

Nei tre forum del Niers sono stati consultati: municipalità, distretti, società idriche, associazioni di tutela delle acque, camera dell'agricoltura, autorità forestali, ONG per la tutela e la protezio-

ne della natura, unità di pianificazione biologica, autorità dei Paesi Bassi e parti interessate della regione specifica. In tavole rotonde con 30 – 40 persone, hanno avuto luogo le seguenti attività: diffusione di informazioni, discussione, distribuzione di materiale pertinente, scambio di esperienze, coinvolgimento per la raccolta dei dati.

Studio integrato di riconoscimento dei bacini idrici del Reno e del Waal (vedere Allegato II)

Obiettivo:

Offrire al governo nazionale una consulenza sui possibili scenari per la futura gestione delle acque.

Il processo interattivo presenta i seguenti elementi:

- una stretta cooperazione con altre organizzazioni governative. Nei Comitati direttivi sono rappresentate le due province, le municipalità, gli uffici regionali di PW, VROM e LNV e i Consigli per le acque. Sono responsabili del processo decisionale e della consulenza al governo sulle politiche future. (Precedentemente, solo l'ufficio regionale del ministero elaborava studi di questo genere e offriva consulenze);
- un gruppo di esperti (dello staff governativo e rappresentanti delle ONG);
- (in una fase successiva) "gruppi di lavoro di esperti" suddivisi per tema:
 - flusso idrico, utilizzo delle acque e dei terreni;
 - questioni giuridiche e istituzionali;
 - comunicazione;
- comunicazione aperta; sin dall'inizio il team di progetto ha mostrato un'attitudine positiva verso i colloqui con le parti interessate e si è impegnato a produrre resoconti e materiali informativi chiari sui progressi e sui risultati dei lavori;
- colloqui (IVB). Il progetto IVB ha organizzato due colloqui, uno per gli amministratori e l'altro per le ONG e i cittadini interessati. La finalità era quella di illustrare lo stato attuale dello studio preliminare, di farlo comprendere e sostenere, di cercare reazioni e consigli sulle misure proposte;
- serate informative per il pubblico con proiezioni di DVD che illustrano la questione della gestione delle acque in prospettiva storica,

che portassero l'interesse comune sotto la bandiera della sicurezza e che mostrassero le misure proposte e le relative conseguenze;

- l'obiettivo è quello di informare la popolazione, fornire le conoscenze di cui hanno bisogno, far comprendere quali siano le esigenze e verificare le opinioni e le diverse percezioni del pubblico. Quali sono le conseguenze di queste misure per gli utenti, gli abitanti e gli amministratori locali?
- conferenze informali con il ministro e gli agricoltori locali per discutere le possibili misure;
- serie di consultazioni (colloqui) con le parti coinvolte nel processo di attuazione.

FASE 3

Entro la fine del 2006

Pianificazione per la definizione di programmi di misure e per delineare i piani di gestione di bacino.

Ulteriore caratterizzazione delle carenze per i corpi identificati come a rischio durante l'analisi delle carenze, al fine di ottimizzare il programma di monitoraggio e quello di misure. Avvio del programma di monitoraggio.

Per pubblica informazione e consultazione sul piano di gestione di bacino, gli Stati membri diffondono un calendario e un programma di lavoro per la produzione del piano su cui gli attori sociali potranno esprimere le proprie osservazioni (lo Stato membro dovrà prevedere almeno sei mesi per fornire informazioni su tali documenti).

N.B.: Come indicato nella direttiva, è necessario offrire forme di consultazione e diffondere attivamente le informazioni per le fasi dal 2006 al 2009. L'argomento verrà discusso in maggiore dettaglio nella sezione 4.

Chi, cosa e come?

Questa fase si incentra principalmente sulla pianificazione delle potenziali misure da utilizzare per raggiungere gli obiettivi definiti per i diversi corpi idrici, e per determinare quali opzioni siano fattibili ed efficaci. La partecipazione attiva consente di determinare i punti di vista degli attori sociali sulle opzioni possibili, e di sollecitare eventuali altre possibilità da prendere in esame che potrebbero aiutare nella selezione delle misure finali. Il programma di misure va coordinato con gli altri processi di pianificazione dell'utilizzo delle acque e dei territori e con i meccanismi di finanziamento. Ciò può offrire vantaggi finanziari significati-

vi, oltre a migliorare l'efficacia dell'attuazione. Anche la direttiva VAS fa riferimento ai piani e ai programmi di misure (vedere paragrafi 2.1 e 2.4). Gli esempi del progetto SDAGE in Francia (vedere paragrafo 2.7 e Allegato II) illustrano questa fase.

Gli attori sociali più importanti da considerare in questa fase sono coloro che possono realmente contribuire ad attuare il programma di misure (altri enti istituzionali, società idriche, società che si occupano del trattamento delle acque reflue), coloro che hanno esperienza tecnica e rappresentano gruppi particolari (ONG, comunità di ricerca) e coloro che pagano per le azioni intraprese (consumatori).

Come?

Considerando le diverse misure, la partecipazione attiva può essere intrapresa a livello nazionale, di distretto idrico e locale. A livello nazionale, verranno coinvolti in misura predominante il governo nazionale, gli organismi del settore industriale, le associazioni di consumatori, le ONG nazionali e gli esperti tecnici ed accademici. A livello di distretto idrografico e locale, la partecipazione tenderà a rappresentare i governi regionali e locali e gli attori sociali con un interesse specifico a livello di distretto, bacino o corpo idrico locale.

Per ciascun livello può essere utile organizzare la partecipazione applicando i metodi seguenti:

- Incontri bilaterali
- Gruppi d'orientamento
- Gruppi di consulenza

Progetto IIVR, Paesi Bassi (vedere Allegato II)

Per il progetto è stato scelto uno stile cooperativo, grazie al quale le diverse autorità, le organizzazioni non governative e i gruppi di interesse lavorano insieme e hanno lo stesso peso nell'esito finale. L'interazione viene organizzata mediante:

- un comitato di consulenza costituito dagli amministratori delle diverse autorità governative. Indicano la direzione del processo e prendono le decisioni. Questo comitato è sostenuto dal gruppo di iniziativa.
- un gruppo di iniziativa. Questo gruppo di esperti, dipendenti delle amministrazioni e membri di ONG, discute il contenuto del processo di pianificazione.
- consultazione di cittadini e di gruppi di interesse. Inoltre, nell'arco di due anni vengono

organizzate diverse sessioni di incontri con cittadini e gruppi di interesse, con la finalità di offrire loro l'opportunità di condividere la loro percezione dei problemi e di produrre idee.

Fase 4 2007	Per pubblica informazione e consultazione sul piano di gestione di bacino, gli Stati membri diffondono una panoramica delle più importanti questioni di gestione delle acque del distretto sulla quale gli attori sociali potranno esprimere le proprie osservazioni (lo Stato membro dovrà prevedere almeno sei mesi per fornire informazioni su tali documenti).
-----------------------	--

Vedere le Sezioni 4 e 5.

Fase 5 2008	Per pubblica informazione e consultazione sul piano di gestione di bacino, gli Stati membri diffondono una copia preliminare del piano (lo Stato membro dovrà prevedere almeno sei mesi per fornire informazioni su tali documenti).
-----------------------	--

Vedere le Sezioni 4 e 5.

Fase 6 2009	Publicazione finale del piano di gestione del bacino idrografico. Istituzione dei programmi di misure.
-----------------------	---

Vedere le Sezioni 4 e 5 per ciò che riguarda la pubblicazione del piano di gestione del bacino idrico.

Chi, cosa e come?

Questa fase si incentra principalmente sull'istituzione del Programma di misure, che verrà utilizzato anche per raggiungere gli obiettivi stabiliti per i diversi corpi idrici. Poiché gli attori sociali metteranno in atto o subiranno gli effetti di alcune delle misure previste, il loro coinvolgimento in questa fase faciliterà la successiva adesione al Programma di misure.

Gli attori sociali più importanti da considerare in questa fase sono coloro che possono realmente contribuire ad attuare il programma di misure (altri enti istituzionali, società idriche, società che si occupano del trattamento delle acque reflue) e coloro che pagano per le azioni intraprese (consumatori).

Come?

Considerando le diverse misure, la partecipazione attiva può essere intrapresa a livello nazionale, di

distretto idrico e locale. A livello nazionale dovrebbero essere coinvolti in misura prioritaria il governo nazionale, gli organismi industriali e le associazioni di consumatori. A livello di distretto idrografico e locale, la partecipazione tenderà a rappresentare i governi regionali e locali e gli attori sociali con un ruolo specifico nella messa in atto del programma di misure.

Per ciascun livello può essere utile organizzare la partecipazione applicando i metodi seguenti:

- Incontri bilaterali.
- Gruppi d'orientamento.
- Gruppi di consulenza.
- Laboratori e incontri per l'elaborazione di soluzioni e la definizione di misure.

Progetto per la sostenibilità delle zone umide dell'Erne (vedere Allegato II)

Per questo progetto realizzato nel bacino dell'Erne (zona di confine tra l'Irlanda del Nord e l'Irlanda, che copre circa 4.000 chilometri quadrati), l'obiettivo era la realizzazione di un modello per concordare una visione comune per la gestione del bacino. A diversi livelli geografici è stata tentata la partecipazione attiva di numerosi attori sociali e di altrettanti metodi. Si è rilevato che i soggetti coinvolti si relazionano in genere meglio su scala locale. Tra i metodi utilizzati ricordiamo i questionari, i profili della comunità e i laboratori. Tutti gli abitanti del bacino sono stati considerati come potenziali attori sociali; il loro coinvolgimento è stato incoraggiato da un approccio partecipativo che prevedeva l'apertura dei laboratori al pubblico e a qualsiasi organizzazione interessata e la diffusione delle informazioni in luoghi pubblici, ad esempio nei centri delle città.

Programma di misure messo in atto

Fase 7 2012	Attuazione
-----------------------	-------------------

Chi, cosa e come?

Questa fase si incentra sull'attuazione del Programma di misure. La partecipazione attiva in questa fase mira a conservare la consapevolezza acquisita sulle misure e a contribuire alla loro fattiva attuazione.

Gli attori sociali più importanti da considerare in questa fase sono coloro che contribuiscono all'attuazione del Programma di misure (ad esempio, altri enti istituzionali, settori industriali e così via).

Come?

Durante l'implementazione del programma di misure, la partecipazione attiva può essere intrapresa a livello nazionale, di distretto idrico e locale. A livello nazionale dovrebbero essere coinvolti in misura prioritaria il governo nazionale e gli organismi industriali. A livello di distretto idrografico e locale, la partecipazione tenderà a rappresentare i governi regionali e locali e gli attori sociali con un ruolo specifico nella messa in atto del programma di misure.

Per ciascun livello può essere utile organizzare la partecipazione applicando i metodi seguenti:

- Incontri bilaterali
- Gruppi d'orientamento
- Metodi di consultazione

Progetto per il fiume Tyreså, Svezia (vedere Allegato II)

Partecipazione pubblica per il recupero e lo sviluppo di un bacino fluviale.

È stato costituito un gruppo di orientamento composto da personalità politiche della municipalità. I gruppi di lavoro erano composti da rappresentanti delle municipalità e dei consigli provinciali e da utenti delle acque, in totale 11 persone, in stretto contatto con le associazioni di pescatori, di proprietari immobiliari e di molti altri gruppi organizzati dell'area del bacino. Dopo il primo incontro introduttivo, sono stati definiti ulteriori gruppi incentrati su particolari interessi o problematiche: tempo libero/vita all'aperto, storia locale ed eutrofizzazione. I gruppi di lavoro si incontrano una volta al mese con gli altri sottogruppi. L'opinione pubblica ha partecipato anche attraverso dibattiti aperti. Ne è risultato un elenco di misure da attuare, ad esempio la creazione di percorsi pedonali, il miglioramento della qualità delle acque di superficie e le attività di protezione di un parco ecologico.

Fase 8
2015

Valutazione e aggiornamento, deroghe

È stato raggiunto il buono stato delle acque?
Sono stati raggiunti gli obiettivi per le aree protette?
Definizione e pubblicazione dei piani e dei programmi successivi.
Deroghe.

Chi, cosa e come?

Questa fase si incentra sul raggiungimento degli obiettivi. La partecipazione attiva in questa fase è utile per sensibilizzare sul raggiungimento degli

obiettivi e facilitare la comprensione dell'efficacia del programma di misure.

Gli attori sociali più importanti da considerare in questa fase sono coloro che possono realmente contribuire ad attuare il programma di misure (altri enti istituzionali, società idriche, società che si occupano del trattamento delle acque reflue), coloro che hanno esperienza tecnica e rappresentano gruppi particolari (ONG, comunità di ricerca) e coloro che pagano per le azioni intraprese (consumatori).

Come?

Per quanto riguarda il raggiungimento degli obiettivi, la partecipazione attiva può essere intrapresa a livello nazionale, di distretto idrico e locale. A livello nazionale, verranno coinvolti in misura predominante il governo nazionale, gli organismi industriali e le associazioni di consumatori, le ONG nazionali e gli esperti tecnici. A livello di distretto idrografico e locale, la partecipazione tenderà a rappresentare i governi regionali e locali e gli attori sociali con un interesse specifico a livello di distretto, bacino o corpo idrico locale.

Per ciascun livello può essere utile organizzare la partecipazione applicando i metodi seguenti:

- Incontri bilaterali
- Gruppi d'orientamento
- Metodi di consultazione

Progetto per il fiume Emå, Svezia (vedere Allegato II)

Area di bacino di 4.500 km².

Obiettivi della partecipazione pubblica:

- Contribuire allo sviluppo sostenibile incoraggiando l'impegno e il sostegno da parte della popolazione locale per ciò che riguarda il ripristino dell'area e altre azioni ambientali.
- Applicare le conoscenze e le esperienze delle ONG e di altri attori sociali.
- Evitare nuovi conflitti e, se possibile, risolvere quelli vecchi.

Le municipalità, le amministrazioni provinciali, le ONG e così via hanno iniziato a collaborare, costituendosi in diversi gruppi di lavoro, dal 1994. Dal 1997 esistono 8 gruppi. Ai gruppi di lavoro partecipano diverse associazioni, tra le quali il Consiglio del fiume Emå, associazioni di agricoltori, di proprietari di acque destinate alla pesca, di pescatori sportivi, di storici locali, di tutela della natura, municipalità e aziende del settore turistico.

La partecipazione pubblica è ottenuta mediante

l'organizzazione di seminari, incontri di ascolto e di diffusione delle informazioni, distribuzione di documenti da commentare (ad esempio le descrizioni degli obiettivi), la creazione di gruppi di lavoro i cui partecipanti riferiscono alle organizzazioni di appartenenza e viceversa, la distribuzione di bollettini informativi e così via. Vengono sempre distribuiti i verbali dei vari incontri.

Fase 9
2027

Data finale per il raggiungimento degli obiettivi, dopo 2 proroghe di sei anni.

Il ciclo di programma di sei anni resta in vigore, e prevede anche le modalità di partecipazione pubblica sopra descritte.

**West country River Trust (WRT),
Regno Unito (vedere Allegato II)**

Gli obiettivi del progetto sono i seguenti:

- Sensibilizzare l'opinione pubblica.
- Utilizzare le conoscenze e le esperienze degli attori sociali per lo sviluppo sostenibile delle aree del bacino fluviale.
- Migliorare la qualità delle acque attraverso il coinvolgimento totale degli agricoltori.

La partecipazione pubblica si è incentrata principalmente sugli agricoltori e sui principali attori sociali locali (ad esempio, enti di diritto pubblico ambientali, la società idrica locale, altre ONG). Il progetto WRT gioca un ruolo di direttore e di facilitatore di un effettivo cambiamento, attraverso lo sviluppo e la messa in atto di azioni.

Ad esempio, di recente sono stati utilizzati i finanziamenti del WWF nazionale per organizzare un laboratorio destinato agli attori sociali regionali, per avviare un processo di accettazione comune della visione a lungo termine del paesaggio sudoccidentale.

Il seminario è stato seguito da un questionario che chiedeva ai partecipanti di identificare le proprie priorità per l'utilizzo dei territori. In questo modo è stata acquisita l'esperienza locale, e sono state guadagnate risorse in termini di partecipazione attiva, impegno e consapevolezza nel modificare le pratiche di produzione per garantire la qualità ambientale.

**Progetto per il fiume Tubaek, Danimarca
(vedere Allegato II)**

La chiave del dialogo costruttivo è stata l'organizzazione degli incontri pubblici attraverso le unioni degli agricoltori, e presso le aziende agricole, secondo un modello informale. Dopo le negoziazioni, sono stati firmati accordi volontari per la gestione delle acque.

4.1 Introduzione alla consultazione

Lo scopo della consultazione è di trarre informazioni utili dalle osservazioni, i punti di vista, le esperienze e le idee delle parti interessate. A differenza della partecipazione attiva, la consultazione può avere luogo solo dopo il completamento o durante la preparazione delle prime versioni dei piani e degli altri documenti. Inoltre, si tratta di una forma di partecipazione pubblica meno capillare.

Infatti, benché la partecipazione attiva sia spesso necessariamente selettiva, la consultazione consente a chiunque di prendere parte al processo decisionale. La consultazione è un utile complemento alla partecipazione attiva e può agire da strumento di controllo di quest'ultima, consentendo di verificare se tutti gli interessi e i punti di vista sono stati effettivamente rappresentati. Secondo l'articolo 14, il processo di consultazione deve attenersi ai seguenti requisiti, in base alle relative scadenze (con un ciclo ripetitivo di 6 anni per i piani di gestione successivi):

Dicembre 2006 (al più tardi) luglio 2007	Calendario e programma di lavoro per la produzione del piano, con una definizione delle misure di consultazione da intraprendere. Osservazioni scritte.
Dicembre 2007 (al più tardi) luglio 2008	Panoramica provvisoria dei problemi di gestione delle acque importanti, identificati nel bacino idrografico. Osservazioni scritte.
Dicembre 2008 (al più tardi) luglio 2009	Bozze dei piani di gestione del bacino idrografico rese disponibili. Osservazioni scritte.
Dicembre 2009 (al più tardi)	Avvio dell'attuazione del piano.

Consultazione fa riferimento a:

- la pubblicazione;
- la disponibilità dei documenti per le osservazioni;
- *per il pubblico*, in senso più ampio rispetto ai soli attori sociali.

Più avanti nel presente capitolo verranno discusse separatamente le tre fasi richieste dal processo di consultazione, con qualche accenno al calendario. Nella direttiva viene specificato che le osservazioni del pubblico devono essere prodotte in forma scritta, ad esempio su carta, tramite posta ordinaria o posta elettronica.

Tuttavia, è possibile considerare altre forme di consultazione (verbali). Le forme di consultazione sono pertanto essenzialmente di due tipi:

1. *Consultazione scritta*, mediante la quale le persone sono invitate a fornire osservazioni scritte sulle analisi o le misure proposte (può includere l'utilizzo di Internet).
2. *Consultazione verbale o attiva*, in cui i contributi vengono raccolti per mezzo di interviste o durante laboratori o conferenze.

Nel corso di questi incontri vengono presentati i problemi principali e le parti interessate vengono invitate (in piccoli gruppi) a fornire il loro punto di vista, le loro conoscenze e le loro idee su problemi specifici (nell'Allegato I viene fornito un esempio di laboratorio). Inoltre, la consultazione può riguardare anche lo sviluppo delle necessarie misure, mediante domande del tipo: "Come risolvere questi problemi?" oppure "Come procedere con il lavoro?".

Mentre la consultazione scritta è considerata un requisito minimo per l'attuazione della direttiva, la consultazione verbale rappresenta la buona pratica. Tuttavia, viene spesso utilizzata una combinazione delle due forme.

Codice di condotta della direttiva in merito alle consultazioni scritte

1. Le scadenze per l'organizzazione della consultazione, fatta eccezione per le date indicate nell'articolo 14, devono essere specificate sin dall'inizio nel processo di pianificazione di un orientamento o di un servizio.
2. È necessario stabilire chiaramente quali sono i soggetti consultati, le domande da porre, i termini di tempo e le finalità previste. Il processo di consultazione è aperto a tutti.

3. I documenti oggetto di consultazione (scadenze, programma di lavoro, problemi di gestione delle acque importanti, bozza del piano di gestione del bacino idrografico) devono essere il più possibile semplici e sintetici, ivi compresa una sintesi di 2 pagine riguardante le questioni principali sulle quali verte la consultazione. Se il pubblico è vasto, è necessario predisporre schemi riepilogativi.
4. I documenti devono essere resi disponibili utilizzando al meglio gli strumenti elettronici, affinché siano distribuiti a tutti i gruppi e gli individui interessati.
5. Il pubblico interessato dovrà avere sei mesi di tempo per rispondere ai documenti.
6. Le risposte dovranno essere analizzate accuratamente e senza pregiudizi; i risultati devono essere messi a disposizione del pubblico, unitamente al resoconto delle opinioni raccolte e delle motivazioni sottese alle decisioni finali.
7. I diversi reparti dovranno controllare e valutare le consultazioni nominando un coordinatore che garantirà la distribuzione dei risultati della consultazione.

4.2 Gestione delle osservazioni

La gestione delle informazioni e delle osservazioni è alla base del processo di consultazione. Sono disponibili diversi strumenti per informare il pubblico e allo stesso tempo richiedere commenti sui piani esaminati: fogli informativi, newsletter, Internet, brochure, annunci, articoli in riviste e quotidiani, mostre, allestimenti, eventi informativi, televisione e radio (vedere la descrizione degli strumenti di comunicazione nell'Allegato I). Gli interventi di comunicazione devono coprire tutta l'area potenzialmente interessata al piano di gestione del bacino idrografico, ad esempio mediante pubblicazioni presso le sale comunali, le biblioteche, i quotidiani locali e tramite l'invio di comunicati agli attori sociali e al pubblico eventualmente interessato.

Una volta pubblicate le informazioni, è necessario predisporre la ricezione delle osservazioni e le azioni conseguenti.

4.2.1 Come raccogliere le risposte?

Il punto 7 nel riquadro in alto accenna alla raccolta delle osservazioni.

Per il piano di gestione in generale, le osservazioni possono essere raccolte in modo centralizzato a

cura di un'agenzia di coordinamento (inter)nazionale oppure localmente, dalle autorità incaricate della divulgazione del piano. La direttiva non contiene disposizioni riguardanti la raccolta e l'elaborazione delle osservazioni del pubblico.

Le osservazioni riguardanti i piani di gestione internazionali possono essere ricevute presso luoghi specifici sul territorio nazionale. Una volta raccolte, le osservazioni devono essere trasmesse immediatamente alle autorità interessate, per consentirne la rapida elaborazione. Quando le osservazioni sono dotate di fondamento, i relativi risultati (quale ad esempio l'eventuale adeguamento dei piani di misure) devono comunicati a livello nazionale, in base al distretto, quindi trasmessi all'agenzia internazionale (se presente) che coordina o facilita la preparazione del piano di gestione internazionale.

Nelle aree amministrative tra due stati – le zone lungo l'alta valle del Reno o la regione Moselle/Saar, ad esempio – che richiedono piani intermedi, l'elaborazione delle osservazioni relative alle zone o ai piani specifici può essere effettuata dalle autorità cooperanti all'interno delle aree coinvolte, in modo tale da ridurre le spese richieste per l'agenzia internazionale di coordinamento.

4.2.2 Come analizzare le osservazioni?

Le risposte dovranno essere analizzate accuratamente e senza pregiudizi; i risultati devono essere messi a disposizione del pubblico, unitamente al resoconto delle opinioni raccolte e delle motivazioni sottese alle decisioni finali. È importante che l'autorità responsabile dell'area in questione sia in grado di rispondere adeguatamente alle osservazioni, fornendo riscontri appropriati al pubblico e alle parti interessate.

Questi ultimi devono essere informati delle motivazioni che sottendono alle decisioni e al risultato finale del processo di pianificazione. Inoltre, occorre garantire che l'autorità responsabile della pubblicazione del piano o della raccolta delle osservazioni sia in grado di trasmettere al gruppo di coordinamento e/o all'autorità competente a livello regionale le osservazioni che si riferiscono a zone del distretto idrografico al di fuori della competenza regionale della suddetta autorità. Qualora le osservazioni ricevute siano numerose, è consigliabile classificarle per categoria. Successivamente, le motivazioni e le decisioni potranno essere suddivise per categoria in un unico documento di sintesi, quindi trasmesse al pubblico e alle parti interessate.

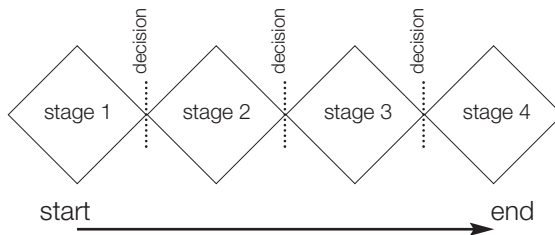


Attenzione! Feedback

È importante garantire un feedback ai partecipanti della consultazione, che contenga le motivazioni adeguate e sia fatto pervenire entro un periodo di tempo ragionevole. Non dimenticare che in futuro questo tipo di consultazioni dovranno essere organizzate ogni 6 anni. È necessario "avere cura" dei partecipanti: ci sarà nuovamente bisogno di loro!

4.3 Come organizzare la consultazione

Per quanto riguarda l'organizzazione, è necessario disporre di un modello su misura ben strutturato, che può essere sviluppato utilizzando lo schema procedurale di pianificazione indicato in precedenza:



- Fase 1. Fase iniziale: condizioni di riferimento del progetto: indicare chiaramente le condizioni limite.
- Fase 2. Fase di esplorazione: distinguere ed esplorare tutte le possibilità/idee.
- Fase 3. Fase di classificazione: distinguere e suddividere in gruppi le possibilità/priorità, stabilire degli accordi sulle attività successive.
- Fase 4. Attuazione e informazione.

4.3.1 Organizzazione pratica:

- Fase 1: Riunioni o seminari con i principali attori sociali per discutere:
 - gli obiettivi della consultazione;
 - le procedure di lavoro (come raggiungere gli obiettivi stabiliti dall'art. 14) e definizione dei ruoli;
 - i requisiti (termini di riferimento) per il loro coinvolgimento;
 - la disponibilità e l'importanza dei dati esistenti;
 - il piano di comunicazione.
- Fase 2: Inventario delle conoscenze e delle percezioni relative a:
 - descrizione delle informazioni oggetto di consultazione: quali sono i problemi principali?
 - organizzazione dei tempi di invio delle infor-

mazioni: il calendario previsto dalla direttiva è realistico? Perfezionamento delle scadenze;

- pubblico da coinvolgere nella consultazione;
- modalità di tramento delle risposte e di gestione delle informazioni;
- strumenti a disposizione per la comunicazione;
- modalità di invio del feedback.

- Fase 3: Analisi e strutturazione, processo decisionale sulla consultazione
- Fase 4: Diffusione delle informazioni a tutti i principali attori sociali.

4.4 Consultazione sulle scadenze e sul programma di lavoro [art.14 (1) a]

4.4.1 Azioni necessarie

Al più tardi entro la fine del 2006, il pubblico deve essere informato e consultato sul calendario e il programma di lavoro per la produzione del piano di gestione e sui criteri di consultazione previsti.

4.4.2 Come organizzare la consultazione?

Le modalità di organizzazione della consultazione dipendono in gran parte dalla scala geografica dei piani di gestione.

A livello di *bacino idrografico e di sottobacino*, è possibile organizzare consultazioni sia scritte che verbali. Alle parti interessate e al pubblico del distretto idrografico deve essere fornito un riepilogo delle fasi di produzione previste nel piano (raccolta dei dati, valutazione, definizione degli obiettivi, decisioni relative alle misure) nonché l'indicazione delle autorità e delle agenzie coinvolte (con le rispettive competenze e scadenze). Se necessario, possono essere fornite informazioni su altre opzioni; ad esempio, sulla possibilità di organizzare eventi informativi regionali sulla direttiva. Mediante questo riepilogo, le parti interessate e il pubblico vengono a conoscenza dei momenti a loro disposizione per poter sollevare questioni e presentare proposte.

Il pubblico consultato non deve necessariamente risiedere nel distretto idrografico interessato, poiché una misura attuata in un distretto può avere effetto su altre aree che non rientrano nel distretto idrografico in questione (ad esempio, aree costiere adiacenti, falde acquifere sotterranee). Le persone, i gruppi e le organizzazioni in queste aree specifiche vengono ugualmente definiti "pubblico" e di conseguenza anche questi devono essere consultati. In pratica, ciò significa che nella prima fase è necessario individuare il più precisamente

possibile l'area interessata e che i documenti descritti nell'articolo 14 devono essere pubblicati e messi a disposizione per eventuali osservazioni del pubblico di tutta l'area, anche se si trova al di fuori del distretto idrografico.

A livello di *distretto idrografico internazionale*, un approccio utile per la consultazione scritta è la pubblicazione di documenti internazionali formulati in modo simile in tutto il distretto idrografico interessato. Per la stesura del calendario e del programma di lavoro, comprese le misure di partecipazione del pubblico previste, è necessario un coordinamento internazionale. Tuttavia, non è facile capire se una simile documentazione sarà disponibile a livello internazionale al momento opportuno. Poiché viene fornita solamente una prima sintesi generale, è possibile che il coordinamento globale non sia richiesto. Entro il 2006 devono essere disponibili i dati riguardanti le autorità competenti e il calendario per ciascun distretto idrografico.

In alternativa, gli Stati membri dovranno procedere indipendentemente gli uni dagli altri. In ogni caso, alcuni documenti di questo livello di informazione devono essere forniti in forma standardizzata, ad esempio i dati relativi ai responsabili del coordinamento e delle attività a livello internazionale a supporto dei responsabili locali indicati. Di conseguenza, è necessario attendere le relative discussioni presso l'Unione europea e presso le commissioni dei distretti internazionali.

Il secondo paragrafo dell'articolo 14 (1): "*Gli Stati membri provvedono affinché, per ciascun distretto idrografico, siano pubblicati e resi disponibili per eventuali osservazioni del pubblico, inclusi gli utenti*" indica che le informazioni e i documenti citati nell'articolo 14 (1) da a) a c) devono essere pubblicati e resi disponibili. La direttiva non specifica quale tipo di pubblicazione è richiesta, ma è possibile fare riferimento al codice di condotta relativo alle consultazioni scritte (vedere la sezione 4.1).

In sede di discussione a Bruxelles, la Commissione ha più volte posto l'attenzione su Internet, uno strumento già utilizzato con successo da alcuni Stati membri per progetti di pianificazione anche di maggiore estensione. Internet offre una buona opportunità di descrivere e presentare in modo comprensibile un processo altrimenti complesso come la trasposizione della direttiva. Tuttavia, l'utilizzo di Internet solleva alcune questioni, ad esempio la percentuale di pubblico con connessione Internet, la necessità di rendere disponibile la versione cartacea per il pubblico senza connessione,

l'esigenza di disporre di personale con funzione di coordinamento alla realizzazione del piano di gestione, la possibilità che l'accesso a Internet delle autorità competenti venga utilizzato dal pubblico.

4.5 Consultazione sui problemi importanti di gestione delle acque

4.5.1 Azioni necessarie

La seconda fase della consultazione, da effettuarsi al più tardi entro la fine del 2007, prevede la pubblicazione di una sintesi preliminare dei problemi di gestione delle acque importanti nel distretto idrografico interessato e nei relativi bacini (nell'articolo 14 della direttiva l'utilizzo di questi termini non è standardizzato). L'identificazione dei problemi importanti del distretto idrografico può derivare da:

- l'analisi dell'inventario relativo alla qualità dell'acqua da completare entro la fine del 2004;
- la discussione successiva riguardante la definizione degli obiettivi (in considerazione delle eccezioni fornite dalla direttiva);
- le misure necessarie;
- i punti di vista, le conoscenze e le esperienze delle parti interessate.

Entro la fine del 2007 deve essere disponibile una valutazione relativamente uniforme delle principali esigenze di intervento in tutto il distretto idrografico. In questa fase è necessario che le valutazioni concordino tra loro, per evitare il rischio di compromettere l'approccio coordinato.

4.5.2 Come organizzare la consultazione?

Gli esempi nei riquadri sottostanti mostrano diverse forme di consultazione in base alla scala geografica.

Livello (inter)nazionale e di distretto

La Commissione internazionale per la Protezione del Danubio (CIPD) è l'organo di coordinamento degli aspetti internazionali dell'attuazione della direttiva. La CIPD promuove la partecipazione pubblica nel processo di pianificazione mediante il sostegno economico offerto al sistema d'informazione della CIPD, che include anche l'organizzazione Danube Watch, nonché delle reti operative quali il Danube Environmental Forum (DEF), il MLIM e l'AEWS. Gli osservatori ONG partecipano alle riunioni della CIPD e forniscono un importante contributo

al lavoro della Commissione (ad esempio, partecipando alla formazione di un gruppo di esperti di ecologia). Gli attori sociali partecipano con lo status di osservatore, che implica la piena partecipazione ma non il diritto di voto.

Livello di bacino idrografico

Piano di gestione delle acque della municipalità di Örebro, Svezia (vedere l'Allegato II)

L'obiettivo della consultazione è di soddisfare le esigenze in materia di partecipazione pubblica stabilite dalle disposizioni della legge svedese sulla pianificazione e la costruzione relative alla consultazione nello sviluppo di piani generali. Le attività vengono svolte da un gruppo di lavoro e un gruppo direttivo. Un totale di 70 differenti autorità e organizzazioni presenti nel bacino ed entro i confini della municipalità sono state consultate sulla bozza del piano, durante una serie di incontri e di seminari. Il gruppo di lavoro e il gruppo direttivo hanno riconosciuto la validità delle opinioni e dei commenti espressi.

Una volta revisionato, il documento è stato sottoposto a una nuova serie di consultazioni. Nel processo di consultazione sono state coinvolte anche le associazioni di agricoltori e di tutela delle acque.

4.6 Consultazione sui piani di gestione dei bacini idrografici

4.6.1 Azioni necessarie

La terza fase di informazione e di consultazione pubblica, di importanza cruciale, avrà inizio al più tardi entro la fine del 2008 e prevede la pubblicazione delle versioni in bozza dei piani di gestione. I requisiti applicabili al contenuto dei piani sono descritti nell'Allegato VII. Tali piani, in particolare quelli relativi ai distretti idrografici più vasti, saranno probabilmente costituiti da un'ampia documentazione corredata di mappe. In questa fase, i documenti devono già essere il più possibile omogenei a livello nazionale ed internazionale, in modo da esprimere chiaramente il tipo di gestione coordinata prevista.

4.6.2 Quando consultare - Scala nazionale

Un approccio valido potrebbe prevedere la produzione dei documenti da parte del gruppo di coordinamento nazionale e internazionale responsabile dell'intero distretto idrografico, quindi la trasmissione degli stessi agli Stati interessati.

Livello di bacino idrografico

Consultazione sui piani di gestione delle acque, Spagna

In Spagna, l'elaborazione dei piani di gestione delle acque nei distretti idrografici viene effettuata dai Consigli per le acque.

Secondo la legge spagnola sulle acque e il Regolamento sull'amministrazione pubblica e la gestione delle acque (Regio decreto 927/1988), il Consiglio per le acque ha il dovere di discutere e proporre il piano idrografico di singolo distretto all'approvazione da parte del Governo. Almeno un terzo dei membri del Consiglio per le acque deve essere costituito da rappresentanti degli utenti.

In Spagna, un piano di gestione del bacino idrografico include, tra gli altri, i seguenti elementi:

- Valutazione delle risorse idriche.
- Valutazione della domanda di acqua.
- Criteri per le priorità dell'utilizzo delle acque.
- Allocazione delle risorse idriche per l'utilizzo attuale e futuro.
- Requisiti di base relativi alla qualità delle acque.
- Misurazioni per la protezione delle acque sotterranee.
- Infrastrutture idriche necessarie.

4.7 Calendario delle consultazioni e coordinamento internazionale

Articolo 14 (2) *"Per garantire l'attiva partecipazione e la consultazione, gli Stati membri concedono un periodo minimo di sei mesi per la presentazione di osservazioni scritte sui documenti in questione"*.

Per ciascuna fase di consultazione descritta sopra, al pubblico deve essere concesso un periodo minimo di sei mesi per la presentazione di osservazioni scritte sui documenti in questione. Questo periodo di tempo è probabilmente ragionevole, tuttavia il calendario generale dei lavori è piuttosto serrato, in quanto i risultati delle consultazioni devono essere integrati nei relativi documenti in maniera uniforme per l'intero distretto idrografico. Soprattutto per le consultazioni sulle prime versioni in bozza dei piani di gestione, si pone il problema di come gestire l'organizzazione del lavoro. Potrebbe essere utile avviare alcune procedure di consultazione prima delle scadenze specificate dalla direttiva, in modo da risparmiare tempo a van-

taggio delle attività successive. Per garantire la presentazione di risultati completi, è richiesto un approccio coordinato a livello internazionale.

L'articolo 14 (1) richiede che il pubblico sia consultato sul piano di gestione del distretto idrografico nel suo insieme. Ciò pone il problema di come organizzare tale consultazione a livello internazionale.

In questo contesto, è di cruciale importanza stabilire delle scadenze comuni. In considerazione del rigore delle scadenze per la trasposizione della direttiva e della successione rapida delle diverse fasi di consultazione, si rende necessario, ove possibile, un coordinamento internazionale su un ap-

proccio parallelo. In tal caso, le opportune procedure devono essere approvate dagli organi internazionali competenti.

Inoltre, occorre considerare quali documenti sia necessario presentare, problema già accennato in precedenza. La questione fondamentale a questo proposito è l'organizzazione del piano di gestione internazionale. Al momento alcune commissioni internazionali stanno prendendo in esame la struttura di un piano di gestione per un distretto idrografico. Si teme che il tempo a disposizione non sia sufficiente a produrre un lavoro di tale complessità, specialmente per le esigenze implicite di logicità e coerenza.

Sezione 5 - Accesso alle informazioni e ai documenti di riferimento

L'accesso alle informazioni e ai documenti di riferimento riguarda due aspetti:

- la sufficiente diffusione delle informazioni nelle diverse fasi dell'attuazione;
- l'accesso ai documenti e alle informazioni di base in conformità all'articolo 14 (1) della direttiva.

5.1 Diffusione delle informazioni nelle diverse fasi dell'attuazione

Durante tutto il processo di attuazione, è necessaria una sufficiente diffusione delle informazioni per consentire la partecipazione attiva degli attori sociali e del pubblico in generale. Nella seguente sezione viene descritto come organizzare questa attività.

Con sufficiente diffusione si fa riferimento a:

- i diversi attori sociali e il pubblico;
- il tipo di informazioni (avanzamento del processo di pianificazione, risultati ed esiti delle analisi, misure e piani proposti, argomenti del processo decisionale);
- la modalità in cui le informazioni vengono fornite (in modo semplice e comprensibile, ad esempio con annunci che indicano dove reperire il materiale, se necessario). Per il pubblico in generale, Internet, depliant, e spot televisivi si rivelano strumenti utili.

Le parti interessate più organizzate otterranno probabilmente tutte le informazioni rilevanti nei gruppi o nei comitati di orientamento già esistenti.

I seguenti esempi illustrano come organizzare la distribuzione delle informazioni. Si noterà spesso una combinazione di sistemi di diffusione: via Internet e per posta elettronica, incontri e conferenze informative per far conoscere al pubblico i risultati del processo di attuazione. La scelta finale degli strumenti è ovviamente influenzata dagli obiettivi posti: sensibilizzazione, promozione dei cambiamenti, o semplice informazione. La scelta definitiva è inoltre determinata anche dalle risorse di budget.

Città di Alcobendas, Spagna (vedere Allegato II)

L'obiettivo di questo progetto è quello di sensibilizzare la popolazione, le autorità locali e le PME di Alcobendas, periferia di Madrid, sul consumo dell'acqua. È stato attuato un pacchetto di attività completo, tra cui:

- Scambio di informazioni tecniche e scientifiche per incoraggiare l'introduzione di tecnologie e programmi efficaci per il risparmio delle acque e per la gestione della richiesta.
- Promozione di nuove regolamentazioni.
- Sostegno al mercato delle tecnologie per il risparmio dell'acqua.
- Promozione di modifiche nei settori produttivi.
- Aumento della consapevolezza del pubblico sulla necessità di partecipare attivamente al risparmio delle acque.
- Presentazione di un esempio di introduzione di misure efficaci di risparmio dell'acqua nelle case di nuova costruzione.
- Diffusione dei risultati e delle metodologie in modo che possano essere adattate ad altre città.

Tra le attività svolte citiamo conferenze stampa, interviste e visite da parte di rappresentanti dei media, documentari sui sistemi di risparmio, interviste radio, pubblicazione di articoli.

Lettere informative per l'attuazione della direttiva in Turingia, Germania (vedere Allegato II)

L'obiettivo è di avvicinare le persone o le organizzazioni interessate alle questioni di gestione delle acque agli obiettivi e alle fasi della direttiva e di fare in modo che questi soggetti esprimano le loro idee e proposte. Al momento le lettere informative (sei pagine) vengono pubblicate due o tre volte all'anno e sono disponibili in forma cartacea o via Internet. Alla fine della lettera è incluso il nome (telefono e indirizzo di posta elettronica) di una persona da contattare. L'approccio estremamente positivo e le numerose ri-

chieste di ricezione delle lettere hanno incoraggiato il ministro dell'ambiente della regione ad espandere questo tipo di attività. Le lettere informative e la persona di contatto dovrebbero essere utilizzate come modello dagli altri ministri della regione e dei sedici stati federali tedeschi. Le informazioni dovrebbero divenire sempre più frequenti e specifiche, ad esempio con dati su temi particolari.

Commissione nazionale per il dibattito pubblico, Francia

Per informare il pubblico viene applicata una vasta gamma di metodi e strumenti:

- **“dossier di sostegno”** - fornito dal direttore del progetto, offre al pubblico le informazioni necessarie per la partecipazione: descrizione generale degli obiettivi e caratteristiche principali del progetto, valutazione degli interessi economici e sociali, identificazione dei principali impatti ambientali e valutazione dei costi economici e sociali del progetto - (ad esempio, per il progetto TGV Reno-Rodano ne sono state distribuite 6000 copie);
- **“lettere informative sul dibattito”** o “lettres du débat - per informare il pubblico sul dibattito in corso, mobilitarlo a partecipare regolarmente e comunicare le informazioni sull'evoluzione del dibattito “ (per il progetto TGV Reno-Rodano ne sono state distribuite 2.700.000 copie);
- **incontri pubblici** (TGV Reno-Rodano: 10 in diverse città);
- **sito Web in Internet:** per avere informazioni sul progetto e sull'organizzazione del dibattito pubblico (per il progetto TGV Reno-Rodano: 6500 visite, 70 al giorno);
- **visite** nelle sedi centrali delle commissioni specifiche per consultare documenti ancor più dettagliati sul progetto;
- **sistema domande-risposte** - (per il progetto TGV Reno-Rodano sono state ricevute 2.000 domande);
- **carte prepagate:** distribuite con le lettere informative, per chiedere ulteriori informazioni;
- **posta:** per inviare commenti, opinioni o idee;
- **numero verde gratuito:** per chiedere informazioni e porre domande;
- **posta elettronica:** dal sito Web di Internet, per porre domande e consultare tutte le risposte già date;

- **“contributi”:** lettere ricevute via posta dalla commissione che mostrano una posizione particolare e già elaborata (per il progetto TGV Reno-Rodano ne sono state ricevute 85);
- **“libro degli attori sociali”:** una selezione di alcune delle osservazioni del pubblico è stata pubblicata nel cosiddetto “libro degli attori sociali” che quindi è stato distribuito (per il progetto TGV Reno-Rodano sono stati elaborati 10 libri in totale);
- **stampa** (per il progetto TGV Reno-Rodano sono stati pubblicati 163 articoli nella stampa regionale, 26 in quella nazionale e sono state organizzate dieci conferenze stampa nelle città dove hanno avuto luogo gli incontri pubblici. Per ulteriori informazioni, vedere l'Allegato 2.

5.2 Accesso ai documenti di riferimento e alle informazioni in conformità all'articolo 14 (1) della direttiva

Articolo 14, comma c) *“Su richiesta, si autorizza l'accesso ai documenti di riferimento e alle informazioni in base ai quali è stato elaborato il progetto del piano di gestione del bacino idrografico”*.

Come requisito minimo, i documenti di riferimento devono includere almeno tutti i documenti sintetizzati nel piano di gestione del bacino idrografico (Allegato VII). La frase dell'articolo 14 sopracitata si riferisce a un ulteriore diritto all'informazione, diritto che deve essere esercitato mediante una speciale richiesta. La direttiva non specifica a chi debba essere inviata tale richiesta. Nell'ambito di un bacino idrico, può esistere un centro unico di informazioni e un centro nazionale o regionale, nel caso di un bacino internazionale. Almeno questi centri dovrebbero poter accedere alle informazioni o ai documenti di riferimento. La creazione di tali centri e delle procedure per consentire l'accesso alle informazioni deve essere stabilito nei bacini idrici (vedere Allegato VII A.11). I documenti di riferimento possono essere forniti in forma di elenchi delle pressioni e degli impatti esercitati sui corpi idrici o di dettagli relativi ai programmi di misure o di informazioni ancor più dettagliate sui livelli di attuazione della direttiva nel distretto. Tenere presente che la domanda più frequente è: “Quali conseguenze avrà il piano di gestione del bacino su di me o sul mio utilizzo delle risorse idriche?”. La direttiva non specifica i

tempi entro i quali una domanda deve ricevere risposta, ma prendendo come riferimento la convenzione di Aarhus, è consigliabile non superare il mese.

Deve inoltre essere considerata la possibilità di pubblicare i documenti di riferimento su Internet e di creare i dovuti collegamenti. Si tratterà di un impegno minimo, poiché in base alla direttiva i documenti più importanti dovranno comunque essere preparati in forma elettronica.

Per tale ragione, la trasposizione della terza frase del paragrafo 1 dell'articolo 14 potrebbe implicare un riferimento incrociato alla legge sull'informazione ambientale nazionale e sulle relative procedure.

Piano per la gestione delle acque della municipalità di Örebro, Svezia (vedere Allegato II)

Obiettivi della partecipazione pubblica
Soddisfare i requisiti di partecipazione pubblica in conformità alla Legge svedese per la pianificazione e la costruzione del 1987 relativa alla consultazione nel corso dell'elaborazione dei piani generici. Il progetto è stato attuato da un gruppo di lavoro e uno di orientamento, costituiti da dipendenti pubblici.

Un totale di 70 differenti autorità e organizzazioni presenti nel bacino ed entro i confini della municipalità sono state consultate sulla bozza del piano. I loro commenti e le loro opinioni sono stati analizzati dai gruppi di lavoro e di orientamento. Il documento, con le modifiche apportate, è stato nuovamente sottoposto a consultazione.

Sono stati consultati gli agricoltori e le associazioni dedite alla tutela della natura, oltre all'Università di Örebro. La consultazione è stata effettuata organizzando seminari, incontri informativi e conferenze e diffondendo i piani proposti per l'utilizzo dei territori affinché venissero esaminati dalle parti coinvolte.

Il tipo di accesso che deve essere fornito ai materiali e alle informazioni di riferimento va valutato sulla base della Direttiva sull'accesso all'informazione in materia di ambiente, della sua trasposizione a livello nazionale e della convenzione di Aarhus. Quest'ultima ha implicato una modifica alla Direttiva sull'informazione (Direttiva 90/313/CEE) e le leggi nazionali saranno a loro volta adattate a tale emendamento entro la fine del 2006. I materiali e le informazioni a cui si fa riferimento nel contesto della terza frase del paragrafo 1 dell'articolo 14 (1) rappresentano informazioni in materia di ambiente ai sensi della relativa direttiva; entrambe le definizioni sono piuttosto generiche, e includono anche, ad esempio, misure che potrebbero avere un impatto sul contesto ambientale.

Sezione 6 – Valutazione, resoconti sull'esito della partecipazione attiva, informazione pubblica e misure di consultazione

L'Allegato VII della direttiva indica che i piani di gestione del bacino devono prevedere l'elaborazione di una *“sintesi delle misure adottate in materia di informazione e consultazione pubblica, con relativi risultati ed eventuali conseguenti modifiche del piano”* (Allegato VII.9) e *“referenti e procedure per ottenere la documentazione e le informazioni di base di cui all'articolo 14, paragrafo 1 (...)”* (Allegato VII.11)

Questo requisito mira a fornire le informazioni della Commissione nel suo ruolo di “Tutore della direttiva”, ma può essere utilizzato anche come strumento per migliorare la partecipazione pubblica nel successivo ciclo di pianificazione. In questo caso, le attività legate ai resoconti servono come strumenti valutativi, in quanto introducono un nuovo processo di conoscenza. In questa sezione vengono prese in esame le procedure di creazione di resoconti e quelle di valutazione.

6.1 Resoconti

6.1.1 Perché, cosa e chi?

La direttiva, come già indicato, richiede che vengano creati dei resoconti sul processo di partecipazione pubblica. Tali resoconti conferiscono maggiore trasparenza al processo e offrono ai partecipanti un feedback sull'utilizzo che è stato fatto delle loro osservazioni. Rispetto a ciò, più che uno strumento *retroattivo* per la supervisione della Commissione sull'Autorità competente, i resoconti sono uno strumento per coinvolgere il pubblico. I resoconti pertanto, non dovrebbero essere diretti soltanto alla Commissione, ma anche ai partecipanti coinvolti. È opportuno non inviare i resoconti solo alla fine del processo partecipativo, ma anche durante lo stesso, in seguito alle varie attività partecipative (feedback diretto).

Come indicato nei requisiti della direttiva, occorre descrivere l'intero processo di partecipazione, a partire dal modo in cui le informazioni vengono rese accessibili agli attori sociali e al pubblico, sino alle conseguenze della partecipazione sul piano di gestione del bacino.

6.1.2 Come?

I requisiti dell'Allegato VII, elemento 9, possono essere soddisfatti producendo una tabella con le azioni intraprese e le tecniche utilizzate, le risposte ricevute dai diversi settori e le implicazioni delle risposte rispetto al piano di gestione del bacino. È consigliabile considerare gli aspetti relativi alla creazione dei resoconti in anticipo, durante l'elaborazione del processo di partecipazione. Questa attività va svolta nell'ambito della cosiddetta ‘gestione delle aspettative’, ovvero come si pensa che verranno utilizzati i propri commenti.

Si raccomanda inoltre di aggiungere al resoconto indicatori di qualità, ad esempio:

- fatti e cifre, descrizione del piano di partecipazione pubblica (obiettivi e metodi, chi è stato contattato e perché, quante persone sono state contattate, che tipo di reazioni si sono avute e così via);
- valutazione della ‘soddisfazione del cliente’ (come i partecipanti giudicano le informazioni fornite, la possibilità di rispondere, le azioni successive alla propria partecipazione);
- commenti per settore (le reazioni di ogni settore; prevede un'analisi degli attori sociali);
- proporzione tra risorse destinate alla partecipazione pubblica e risorse destinate al resto del processo di pianificazione.

I progetti SDAGE. Produzione di resoconti per il bacino dell'Adour Garonne, Francia (vedere Allegato II)

In conformità alla legge francese sulle acque del 1992, è stato elaborato un piano di gestione, o SDAGE, per ciascuno dei 10 bacini idrografici francesi. In base alla direttiva, gli SDAGE verranno modificati e convertiti in piani di gestione dei bacini idrografici. L'elaborazione iniziale dei piani è di competenza del cosiddetto Comitato di bacino, composto dai rappresentanti delle parti interessate e degli utenti nel distretto idrografico di appartenenza (circa 100 membri):

- 1/3 composto da funzionari locali eletti (sindaci, comunità locali)
- 1/3 composto da utenti, consumatori, ONG

– 1/3 composto da rappresentanti dello Stato. Il Comitato di bacino definisce il piano di gestione (SDAGE) e garantisce la coerenza con i progetti SAGE (piani di gestione a livello di sottobacino/locali). Dopo tre serie di consultazioni con 600 parti interessate e 1000 dipendenti pubblici, è stata finalizzata una proposta per il bacino dell'Adour Garonne. Nel corso di 50 incontri pubblici, la proposta è stata presentata a un pubblico più ampio, affinché venisse commentata; quindi è stata completata e trasformata nel piano SDA-GE per la gestione del bacino in oggetto.

Produzione di resoconti

- Le osservazioni delle prime tre serie di consultazione sono riferite in un “registro delle osservazioni” che è disponibile al pubblico;
- Verranno pubblicati tre documenti: il piano finale di gestione del bacino (110 pagine), un riepilogo delle attività svolte (25 pagine) e una brochure di 4 pagine. Le informazioni saranno disponibili in un sito Web e da questo potranno essere scaricate. I materiali di riferimento sono disponibili su richiesta;
- Ogni anno il Consiglio operativo (sotto il controllo del Comitato di bacino) pubblica un rapporto che include un riepilogo delle attività svolte e una brochure informativa, che descrive i progressi nell'attuazione del piano.
- Il piano SDAGE è reso disponibile al pubblico generico solo dopo l'approvazione.

6.2 Valutazione

6.2.1 Chi, come e perché?

La valutazione è in grado di migliorare la qualità del processo di partecipazione pubblica. È stata definita come “un processo di valutazione che identifica e analizza la natura e l'impatto dei processi e dei programmi” (Interact, 2001). La finalità principale della valutazione per quanto riguarda i processi di partecipazione è pertanto quella di analizzare ciò che è stato realizzato. I risultati possono essere considerati in base a criteri qualitativi e quantitativi. La valutazione può inoltre considerare se particolari metodologie di partecipazione hanno funzionato bene oppure no. In questo modo, le persone coinvolte possono valutare il valore complessivo dell'esercizio, e l'eventualità di applicare metodologie diverse in futuro. Sotto molti punti di vista, è vitale che la valutazione venga eseguita, non solo dal punto di vista dei partecipanti che hanno investito il loro tempo e profuso il loro

impegno, ma anche da quello degli organizzatori e, se diversi, di coloro che hanno finanziato il processo.

In una situazione ideale, nella valutazione sono coinvolti sia l'autorità competente (che ha organizzato la partecipazione) sia i partecipanti. Non si tratta soltanto di ascoltare le opinioni dei partecipanti e delle parti interessate, ma anche di integrarle nel processo di apprendimento. Inoltre, è consigliabile prevedere la valutazione sin dall'inizio, al momento della definizione del processo di partecipazione pubblica. Da un lato, sarà necessario definire gli obiettivi con termini chiari, in modo che possano essere valutati con efficacia; dall'altro, al processo partecipativo potranno essere aggiunte delle fasi di valutazione, che consentiranno di tenere traccia dell'andamento del progetto e di introdurre i necessari miglioramenti nel corso del tempo.



Attenzione! La valutazione non deve essere un'attività di ripiego

La necessità della fase di valutazione deve essere inserita nel progetto del processo di partecipazione sin dal principio.

6.2.2 Come?

Innanzitutto occorre prendere in considerazione gli aspetti della valutazione nel momento dell'elaborazione del processo di partecipazione pubblica. Si inizia pertanto definendo degli obiettivi espliciti, preferibilmente quantificabili, e delle scadenze per il loro raggiungimento, nonché alcuni punti di riferimento che possano servire per verificare il progresso delle attività. L'impiego di un quadro comune di valutazione può facilitare il confronto laddove la partecipazione abbia luogo in diverse zone dello stesso bacino idrografico. Gli esiti sono uno dei settori più difficili da valutare; spesso si hanno ulteriori sviluppi nel tempo e ci si rende conto che la valutazione è stata eseguita con troppo anticipo. Alcuni esiti possono essere tangibili in termini di risultati concreti oppure intangibili in termini di processo; entrambe le situazioni tuttavia rappresentano ragioni valide per mettere in atto forme di partecipazione.



Attenzione! La valutazione va condotta sulla base degli obiettivi

È fondamentale valutare la partecipazione pubblica a fronte degli obiettivi stabiliti e rivederla mano a mano che il processo progredisce e vengono scritti piani e programmi.

Una tabella di valutazione rapida per eventi specifici può risultare utile; un modulo di valutazione può includere domande simili alle seguenti:

- il proprio ruolo/il modo in cui si è stati coinvolti;
- quale si pensa siano gli obiettivi dell'attività;
- gli effetti provocati dal proprio contributo;
- gli effetti dell'attività sull'ambiente fisico, l'economia locale, le organizzazioni locali;
- se l'iniziativa ha meritato l'impegno profuso;
- idee per eventuali miglioramenti;
- consigli per chi organizza eventi simili.

Come con la maggior parte delle questioni relative alla partecipazione, non esiste un unico modo per condurre la valutazione; elementi essenziali della sua riuscita sono però l'inclusività e la flessibilità.

Un quadro per la valutazione della partecipazione

Il seguente è un riepilogo sequenziale in dieci punti mediante il quale valutare l'utilizzo dei diversi processi di partecipazione nell'ambito di un progetto o di un processo di pianificazione. Fondamentalmente questo quadro mira a valutare sia il processo di partecipazione in se stesso sia gli impatti del processo. Si tratta di un adattamento del progetto Wise dell'UE del lavoro svolto da Interact – (vedere i riferimenti nel pre-

sente documento). Occorre considerare i termini relativi alla valutazione partendo dal numero 1 - gli obiettivi della partecipazione - passando poi ai numeri 2-10, fino ad arrivare all'ultimo numero, il 10, che rappresenta i risultati della partecipazione, ovvero ciò che si è realmente ottenuto. A seconda dei metodi e dei processi della partecipazione, il modello potrà essere suscettibile di modifiche.

6.2.3 Principi di valutazione

Principio: tentare di integrare tempo e risorse per la valutazione delle procedure partecipative nello stesso processo decisionale.

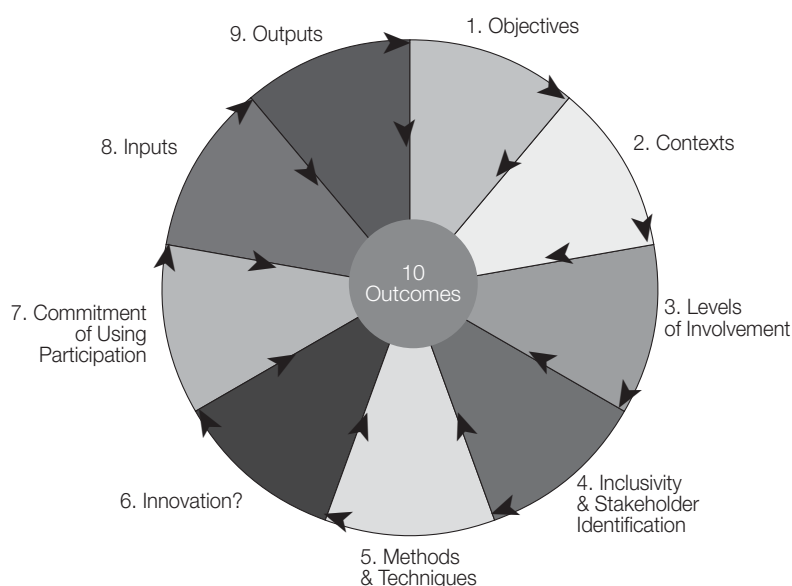
Principio: dove possibile, attuare la valutazione nel corso dell'intera procedura e non solo una volta che questa sia terminata, in modo che i processi possano essere rivisti ed eventualmente modificati.

Principio: rendere la valutazione il più completa possibile, coinvolgendo il maggior numero di attori sociali (finanziatori, staff del progetto, partecipanti).

Principio: utilizzare i quadri di valutazione come appropriati, ma essere flessibili e dare spazio anche ad altri metodi di valutazione, seppure meno formali.

Principio: essere consapevoli che la valutazione mostra tanto risultati tangibili (ovvero orientati al prodotto) quanto intangibili (orientati ai processi).

Quadro sintetico per la valutazione delle procedure partecipative



Sezione 7 - Elaborazione di un approccio costruttivo alla partecipazione pubblica

Nelle sezioni precedenti è stata evidenziata l'importanza della partecipazione pubblica per quanto riguarda l'attuazione della direttiva. La presente sezione intende stimolare il lettore a prendere in esame le ulteriori conseguenze dei processi di partecipazione pubblica. Vengono inoltre evidenziati diversi fattori che dovrebbero essere considerati per ottenere una partecipazione efficace, ma che non sono previsti dalla direttiva. I fattori illustrati in questa sezione possono, in molti casi, fare la differenza tra il successo e il fallimento. Sebbene il testo della direttiva non richieda esplicitamente un approccio partecipativo attivo, l'attuazione della Direttiva Quadro sulle Acque dovrebbe essere eseguita in un contesto di **collaborazione comune**. Il futuro richiederà inevitabilmente un approccio maggiormente intersettoriale e una visione più ampia della gestione delle acque, che supererà i confini e gli spartiacque già definiti.

Per ottenere il successo dell'iniziativa, è essenziale il desiderio di migliorare e di mostrare fiducia e trasparenza, nonché un'attitudine positiva verso la volontà di attuare la direttiva insieme agli altri attori sociali e ai membri del pubblico. Ognuno può apprendere molto dagli altri. Un approccio pedagogico di questo tipo ha acquisito un'importanza crescente, ad esempio, nelle grandi aziende, che, se da un lato devono costantemente adeguarsi alle nuove aspettative e richieste del mercato, dall'altro devono riorganizzarsi e modificare di volta in volta le proprie capacità. La partecipazione attiva del pubblico è senza dubbio paragonabile a questo tipo di situazione e di conseguenza richiede un approccio più dinamico alla partecipazione e alla comprensione reciproca tra le autorità che si occupano della gestione delle acque.

Sebbene siano stati utilizzati molti esempi per illustrare le modalità pratiche con le quali la partecipazione può essere attuata, questo documento di orientamento non può pretendere di esprimere l'enorme varietà di possibili situazioni che verranno a crearsi nei prossimi decenni e oltre, con il progredire dell'attuazione della direttiva. Spetta pertanto alle autorità competenti e agli altri attori sociali di reagire a queste sfide con modalità che siano coerenti con lo spirito di questo documento.



Attenzione! Un approccio dinamico ed educativo darà buoni risultati in futuro

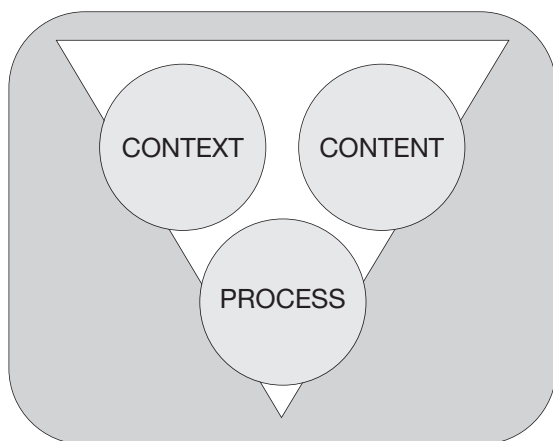
Tutti i partecipanti, ovvero il pubblico, gli attori sociali e le autorità competenti, a qualsiasi livello, trarranno grandi vantaggi dall'aumentata comunicazione, dalla conoscenze acquisite e dalla condivisione delle esperienze altrui. Le lezioni apprese nel passato sono un contributo valido per il futuro.

Questa sezione intende evidenziare i fattori che costituiscono le basi di un approccio educativo e costruttivo alla partecipazione, con tre obiettivi principali. Innanzitutto, *sensibilizzare* le autorità competenti e le parti interessate sulla necessità di elaborare approcci alla partecipazione pubblica che siano adatti alle condizioni locali, dove con 'locali' si intendono anche gli usi e le tradizioni di un distretto idrografico internazionale. In secondo luogo, consentire alle autorità competenti di rivedere e valutare i propri e gli altrui *approcci attuali* alla partecipazione pubblica.

Infine, consentire alle autorità competenti e alle parti interessate di avviare l'elaborazione di un *approccio educativo e costruttivo* alla partecipazione pubblica.

Un approccio educativo implica che le autorità competenti e gli altri attori sociali, collettivamente, si assumono la responsabilità di creare le condizioni necessarie affinché la partecipazione pubblica diventi una modalità di apprendimento reciproco dei vari punti di vista, visioni e conoscenze, così da diventare la base per negoziare, tra le parti interessate, il modo migliore per attuare la direttiva.

Nelle sezioni seguenti sono illustrati alcuni dei fattori di cui dovranno essere consapevoli le autorità competenti al fine di valutare e modificare di conseguenza le proprie pratiche correnti e quindi fornire una base con la quale elaborare i nuovi approcci futuri alla partecipazione pubblica. I fattori possono essere suddivisi in tre categorie: '**contesto**', '**processo**' e '**contenuto**'. Ogni categoria verrà approfondita di seguito.



I fattori che influenzano il processo di partecipazione pubblica raggruppati nelle tre principali categorie

7.1 Fattori relativi al contesto

Con contesto si fa riferimento alle **condizioni o circostanze esistenti** nelle quali viene elaborato l'approccio alla partecipazione pubblica, poiché esiste sempre una 'storia' di gestione ambientale precedente all'implementazione della direttiva. È impossibile descrivere in anticipo il contesto della partecipazione, perché vi saranno sempre considerevoli differenze tra i diversi Stati membri, nei tempi, nei luoghi, nei livelli di attuazione e così via. Tuttavia, occorre ricordare che il contesto è in grado di influenzare significativamente la partecipazione pubblica per quanto riguarda l'elaborazione del processo, il contenuto delle discussioni e i risultati. In alcuni casi il contesto può indicare che avviare la partecipazione pubblica è inappropriato se non si procede prima a modificare le relazioni esistenti tra i diversi attori sociali. Pertanto, è necessario essere consapevoli delle condizioni di partenza se si desidera avviare processi di partecipazione pubblica che abbiano esito positivo.



Attenzione! Le condizioni esistenti rappresentano lo scenario per la partecipazione pubblica

Queste condizioni nascono e si evolvono nel contesto storico e locale, soprattutto per i seguenti aspetti:

- cultura politica del processo decisionale;
- cultura del coinvolgimento delle parti interessate;
- pratiche organizzative o istituzionali;
- bilanci finanziari e risorse;
- storia di tentativi precedenti di coinvolgimento degli attori sociali;
- condizioni ambientali;
- portata del progetto.

La forza di un buon processo di partecipazione sta nel **riconoscimento del contesto** nel quale esso viene elaborato e nel comprendere che può richiedere alle autorità competenti e alle parti interessate, di accettare, in parte o completamente, i seguenti **cambiamenti**:

- cambiamenti nell'attitudine delle autorità pubbliche rispetto all'ambiente e agli altri attori sociali;
- cambiamenti organizzativi;
- impegno politico e distribuzione delle risorse;
- creazione di capacità e rappresentazione degli attori sociali;
- superamento delle organizzazioni per raggiungere i singoli cittadini e le aziende;
- progetti dimostrativi per creare fiducia e apprendere dalle esperienze altrui.

Questi aspetti vengono approfonditi di seguito.

7.1.1 Attori sociali come partner nella gestione delle acque

Molte autorità di governo hanno compreso che il sistema di gestione delle risorse di tipo "comando e controllo", molto diffuso negli anni Sessanta e Settanta, ha avuto alcune significative conseguenze a livello ambientale. La condivisione della gestione delle risorse naturali con coloro che ne dipendono per la propria vita quotidiana, può rendere tale gestione maggiormente sostenibile, efficiente, economica e socialmente accettabile.

Questo cambiamento può voler dire che le autorità competenti debbano modificare il loro punto di vista organizzativo in funzione del valore del coinvolgimento degli attori sociali nel processo decisionale e di attuazione della direttiva. Un comportamento dominante da parte delle autorità può inibire la partecipazione, che è invece incoraggiata da un'attitudine in cui l'ascolto delle esperienze, delle competenze e delle soluzioni dei partner (attori sociali) comporta l'elaborazione di piani di gestione di bacino di altissima qualità. Per chi occupa posizioni di potere ed è in grado di adottare un'attitudine non dominante ed educativa, questo cambiamento può addirittura comportare un nuovo atteggiamento nei confronti dei propri dipendenti. Ciò implica che i direttori delle acque debbano essere esperti tecnici e direttori di processo. Adottare questa attitudine, ovvero iniziare a definire i problemi delle acque come problemi per l'uomo piuttosto che come questioni tecniche, è un buon modo per cominciare ad apprezzare i punti di vista delle altre parti interessate.

Come semplice modalità per rivelare le attitudini correnti verso la partecipazione pubblica, invita-

mo a riflettere sulle domande seguenti:

- in che modo la vostra organizzazione desidera impegnarsi verso la partecipazione pubblica?
- come si raggiunge questo obiettivo?
- con quali risultati?
- in che misura i processi o i risultati hanno modificato voi o la vostra organizzazione?



Attenzione!

Siate aperti e pronti all'ascolto

La partecipazione pubblica non ha successo se le autorità competenti e le parti sociali non rispettano, ascoltano e apprendono dalle opinioni e dai punti di vista altrui, in modo che nel tempo si possa diventare partner nell'attuazione della direttiva.

7.1.2 Cambiamenti organizzativi

Poiché la partecipazione pubblica richiede in genere un approccio di lavoro diverso da parte delle autorità competenti, ne consegue che può rivelarsi necessario anche un cambiamento nell'organizzazione. Come minimo, potrebbe essere necessario che le autorità competenti:

- **rivedano la propria struttura organizzativa** per determinare i livelli correnti di partecipazione pubblica e di attenzione ad essa, e la misura in cui la struttura organizzativa esistente incoraggia o limita la partecipazione al processo decisionale;
- **rivedano le capacità, le esperienze e le competenze del personale**, per valutare se al momento si dispone della capacità di avviare i processi di partecipazione pubblica o se è necessario provvedere a un'ulteriore formazione in merito;
- **rivedere il bilancio e le risorse attuali destinate alla partecipazione pubblica.**

L'esigenza di una revisione dal punto di vista organizzativo delle autorità competenti e i risultati di tale riorganizzazione possono variare nei diversi Stati membri. È comunque sempre necessario tenere in considerazione la possibilità di una revisione delle strutture attuali, poiché è spesso troppo facile e semplicistico per un'organizzazione presupporre che, in caso di conflitto, il cambiamento spetti agli *altri* attori sociali. Una revisione incoraggerà le autorità competenti a determinare la necessità di un'eventuale formazione per il personale che ha esperienze limitate in materia di partecipazione pubblica.

Il processo di partecipazione pubblica può inoltre influire sulle pratiche consolidate dell'organizzazione; potrebbe essere necessario che l'autorità competente garantisca che alcune o tutte le seguen-

ti attività diventino parte integrante dei processi dell'organizzazione:

- **Rendere più flessibili i risultati del processo di pianificazione** (in base ai nuovi punti di vista, alle conoscenze e alle soluzioni eventualmente proposte). La partecipazione attiva è caratterizzata da processi più aperti e flessibili; è per sua natura più incerta e imprevedibile dal punto di vista del contenuto, della portata, del costo finanziario e del tempo.
- **Un approccio flessibile ai contributi degli attori sociali.** Le scadenze e il tempo necessario per il coinvolgimento degli attori sociali può cambiare nel corso del processo. L'autorità competente può doversi mostrare tollerante rispetto a ciò.
- **Un approccio flessibile alla pianificazione finanziaria.** Poiché le decisioni vengono prese in collaborazione con gli altri attori sociali, può essere necessario prevedere dei budget almeno in parte aperti (ovvero, non destinati in anticipo solo a determinate misure).
- **Conservare una prospettiva locale più che organizzativa.** Le autorità pubbliche che operano in un determinato settore o istituzione inevitabilmente si orientano verso i propri obblighi e obiettivi; riuscire a rispettarli diventa la preoccupazione principale. È tuttavia importante garantire che non venga dimenticato il contesto locale più ampio. 'Locale' in questo senso include anche le abitudini e le tradizioni dei singoli distretti idrografici.

La sfida di tutti i tipi di organizzazione sta proprio nel gestire questi cambiamenti. Per modificare le procedure e le strutture, occorre il tempo necessario. Nel frattempo tuttavia, i cambiamenti di attitudine e di competenze dei dipendenti motivati, sostenuti attivamente dai loro superiori anche dal punto di vista delle risorse, aiuteranno a far trovare lo spazio anche per il cambiamento del contesto organizzativo e istituzionale esistente.

7.1.3 Impegno politico

Il punto di partenza di un approccio partecipativo è l'impegno a livello politico. Tale impegno deve fondarsi sulla comprensione e sulla consapevolezza dei nuovi obblighi e del perché la partecipazione attiva non è solo vantaggiosa ma anche indispensabile per raggiungere gli obiettivi previsti di qualità delle acque, che sono un elemento essenziale per la promozione dello sviluppo sostenibile.

Rispetto a ciò, i rappresentanti politici devono essere consapevoli di quanto segue:

- Le finalità della partecipazione pubblica in relazione allo sviluppo e all'attuazione della direttiva.
- La natura della partecipazione, le sue implicazioni e se completa o sostituisce le pratiche precedenti.
- Quanto potranno contribuire potenzialmente gli attori sociali alla gestione delle acque.
- La necessità di un impegno politico verso il processo e i risultati.
- Il ruolo e i tempi del processo decisionale formale e quindi il particolare contributo dato dai rappresentanti politici.
- I mezzi per raggiungere i singoli cittadini, al di là delle organizzazioni e delle istituzioni.
- Le possibili conseguenze del processo. Ad esempio, le modifiche al costo dell'acqua potranno diventare più o meno accettabili in conseguenza della partecipazione pubblica al processo decisionale?
- La responsabilità della gestione delle acque non spetta più soltanto alle autorità di governo. Ormai, sono necessarie organizzazioni a rete nelle quali le istituzioni governative collaborano con le ONG, le aziende, i gruppi di interesse e gli esperti (università).
- L'impegno dei politici deve trasformarsi nell'assegnazione concreta delle risorse sufficienti affinché siano garantiti il personale, i finanziamenti, il mandato, gli ambiziosi obiettivi di partecipazione pubblica e la formazione interna.

Il bacino idrico del Danubio occupa circa un terzo della superficie europea. In questo contesto, collegare i livelli locali e internazionali costituisce una delle principali sfide. Della cooperazione internazionale si occupa la Commissione per il fiume Danubio (ICPDR). **(Vedere l'Allegato II).**

Gli attori sociali, ad esempio le ONG, possono chiedere alla Commissione di partecipare con lo status di osservatore, che implica la piena partecipazione ma non il diritto di voto. Un gran numero di piccole ONG (nazionali e locali) partecipano invece mediante piattaforme di collaborazione, nello specifico il Forum ambientale del Danubio (Assemblea di ONG) e altre reti, quali ad esempio Global Water Partnership CEE. Il Progetto regionale per il Danubio, finanziato dal GEF, sostiene finanziariamente il Forum ambientale, consentendo pertanto la partecipazione pratica delle ONG.

Il Forum è una piattaforma costituita da ONG e

da strutture locali e regionali, costituita nel 1999 proprio per promuovere la partecipazione delle ONG ai forum, ai programmi e alle iniziative istituzionali. In questo contesto, le ONG hanno potuto offrire il loro contributo nei seguenti modi: facilitando il dialogo sulla pianificazione transfrontaliera di bacino, partecipando alla definizione del gruppo di esperti della Commissione per il Danubio in materia di gestione del bacino e di attuazione della direttiva, garantendo la partecipazione pubblica e delle ONG alla gestione e al coordinamento delle attività per il Danubio, fornendo casi pratici e locali alle sedute di discussione della Commissione.

7.1.4 Creazione di capacità e rappresentazione degli attori sociali

Il passaggio da un qualche livello di "consultazione" alla "partecipazione attiva", qualunque forma essa possa prendere, è una sfida sia per le autorità competenti che per le altre parti interessate. Come è stato notato prima, una revisione della struttura organizzativa potrebbe aiutare a identificare se le parti coinvolte nel processo (autorità competenti o attori sociali) abbiano le capacità sufficienti per impegnarsi nella partecipazione pubblica. Tali capacità possono infatti dipendere dalle risorse, dalla disponibilità di personale qualificato e con esperienza, dalla conoscenza della situazione e dalla misura in cui le parti coinvolte sono disposte a riconoscere il potenziale di cambiamento rispetto alle questioni relative alla gestione delle acque. Ciò implica infatti che i partecipanti si assumeranno la corresponsabilità delle decisioni che emergeranno dal processo di partecipazione.

Assicurare agli attori sociali un migliore accesso alle informazioni e alla struttura decisionale impone loro l'obbligo di prendersi la loro parte di responsabilità per l'utilizzo delle proprie reti e canali di comunicazione. I membri e gli associati delle parti interessate dovranno essere sensibilizzati su alcune delle conseguenze della direttiva e della sua attuazione, ad esempio sul Programma di misure.

Ad esempio, i settori commerciali maggiormente coinvolti nel processo decisionale, ai quali verranno proposti progetti dimostrativi che mirano ad identificare le soluzioni più adeguate per la gestione delle acque, avranno l'obbligo di informare i propri membri e di incoraggiarli ad adottare un nuovo approccio all'utilizzo delle acque. Per ciò che concerne le aziende, un'analisi della loro situazione e degli interessi rispetto alla gestione del-

le acque potrebbe prevedere delle domande sui temi seguenti:

- Utilizzo attuale dell'acqua.
- Livelli di inquinamento attuali/permessi per inquinamento recenti.
- Misure attuali per ridurre/prevenire l'inquinamento o altre pressioni.
- Livelli di costo relativi per l'utilizzo delle acque e i servizi di trattamento delle acque reflue.
- Incentivi/contexto legislativo attuali per l'utilizzo delle acque.
- Livello di sovvenzionamento per il processo di produzione.
- Esperienze con EMA/codice di condotta/buone pratiche agricole.
- Livelli di consapevolezza e conoscenza del bacino idrografico, in particolare nelle zone a valle.

Le ONG hanno in genere problemi finanziari ricorrenti relativi ai programmi di lavoro. Spesso dipendono da vari piani di finanziamento offerti da sostenitori nazionali o internazionali. Tali piani diventano particolarmente importanti nelle situazioni in cui le autorità competenti richiedono la partecipazione agli enti di gestione delle acque. Il problema assume una particolare rilevanza per le ONG locali e le filiali regionali delle ONG nazionali, che hanno in genere meno esperienze e risorse, e sono spesso gestite solo da membri volontari. Spetterà all'autorità competente di determinare come il proprio approccio organizzativo alla partecipazione pubblica possa aiutare le altre parti interessate a superare alcuni di questi problemi, al fine di costruire quelle capacità che consentono a tali parti interessate di far progredire il dibattito su specifiche questioni. In alcuni casi, ad esempio, le autorità competenti potrebbero fornire un sostegno a livello di segreteria alle reti di attori sociali, in modo da rendere le informazioni ampiamente disponibili e magari offrire attività di formazione su aspetti specifici della direttiva. Allo stesso modo, non deve essere sottovalutata la possibilità che gli attori sociali forniscano informazioni e 'formazione' all'autorità competente. La creazione della capacità dovrebbe infatti essere un processo reciproco.

7.1.5 Superare le organizzazioni per raggiungere i singoli cittadini e le aziende

Una parte significativa della strategia di partecipazione dovrebbe essere destinata a raggiungere i singoli cittadini che non fanno parte di alcuna organizzazione o istituzione. Una parte importante

dell'utilizzo delle acque nonché dell'inquinamento delle stesse avviene a livello di singoli nuclei familiari, insediamenti isolati, singole aziende e unità agricole.

Raggiungere i singoli cittadini e le aziende che non fanno parte di alcuna organizzazione è un aspetto essenziale delle attività di gestione delle acque, proprio in considerazione del fatto che l'utilizzo e l'inquinamento delle stesse è dovuto a entità familiari, a gruppi isolati, a piccole e medie imprese e a piccole unità agricole.

7.1.6 Progetti dimostrativi per creare fiducia e apprendere dalle esperienze altrui

I progetti dimostrativi aiutano a valutare e illustrare il successo della partecipazione pubblica nel settore della gestione delle acque e offrono a tutti gli attori sociali l'opportunità di apprendere da esperienze pratiche. Le autorità competenti dovrebbero essere incoraggiate ad avviare progetti di questo tipo, che potrebbero avere numerosi obiettivi:

- tramite un approccio del tipo "niente parole - solo fatti", convincere i gruppi target ad accogliere delle nuove pratiche di partecipazione attiva;
- creare situazioni vantaggiose per tutti: la partecipazione attiva offre agli attori sociali la possibilità di influenzare il processo di messa in atto della direttiva nel rispetto dei propri interessi, mentre le autorità competenti ottengono una più ampia adesione al processo di attuazione.

Riduzione del consumo di acqua nel settore grafico, Danimarca (vedere Allegato II)

Gli obiettivi sono:

- coinvolgere gli attori sociali nell'organizzazione e nella realizzazione di azioni dimostrative;
- renderli ambasciatori di nuove pratiche di consumo delle acque, mostrando i risultati e gli impatti di un consumo sostenibile.

Il dipartimento dell'Agenzia danese per la protezione dell'ambiente che opera per individuare modalità di produzione meno inquinanti, una società di consulenza, aziende selezionate del settore grafico e l'Associazione professionale di settore sono stati invitati a partecipare al processo che mirava a individuare i possibili miglioramenti alle attività quotidiane delle aziende e ai test sulle nuove attrezzature e hanno sostenuto economicamente il progetto. Anche con piani di finanziamento limitati, le attività dimostrative possono essere realizzate con successo, e i risultati ottenuti inseriti nelle revisioni della norma-

tiva ambientale sull'impatto ambientale del settore. L'illustrazione di opportunità concrete e di esempi in cui tutti traggono vantaggi consente la diffusione di nuovi paradigmi aziendali. Inoltre, attraverso questo tipo di cooperazione le autorità competenti ottengono anche contributi importanti per definire un contesto di pianificazione e di incentivazione attuabile.

7.2 Fattori relativi al processo

Con 'processo' si fa riferimento **alle modalità con le quali gli attori sociali partecipano** all'attuazione della direttiva. Ciò non si limita soltanto al suo buon esito, ma include anche il processo mediante il quale gli attori sociali si impegnano reciprocamente a discutere su questioni che riguardano tutti, sulle azioni possibili e stabiliscono come l'attuazione possa avvenire nel migliore dei modi. L'esperienza mostra che spesso la qualità di questo processo determina l'adesione e il sostegno futuri alle azioni intraprese e alle misure stabilite. La qualità del processo dipende dai principi che ne sottendono l'organizzazione. Non si finirà mai di ripetere che la fiducia e la trasparenza sono essenziali per mobilitare le parti interessate e far sì che si impegnino reciprocamente e condividano le responsabilità anteponendole ai propri interessi immediati. La differenza tra essere protagonisti o antagonisti della gestione delle acque sta spesso proprio nella mancanza di fiducia, nel sospetto che esistano programmi nascosti e nell'assenza di un clima cooperativo che possa portare a soluzioni creative. Il processo partecipativo dovrà pertanto incoraggiare:

- Fiducia;
- Flessibilità;
- Trasparenza;
- Onestà;
- Rispetto;
- Inclusione;
- Positività.

Tradurre questi principi e utilizzarli per la creazione di un processo di partecipazione non è sempre semplice, poiché gli attori sociali sono numerosi, ci sono sempre nuove situazioni emergenti e molti aspetti del processo devono essere tenuti in considerazione. Tuttavia, l'esperienza pratica suggerisce che alcuni fattori comuni, correlati all'organizzazione e alle attività del processo, rappresentino degli aspetti essenziali che dovrebbero essere tenuti presenti dalle autorità competenti e da al-

tri attori sociali.

Per riepilogare, **i processi di partecipazione pubblica dovrebbero essere caratterizzati da qualcuno o tutti gli aspetti seguenti:**

- coinvolgimento precoce, sin dalla definizione dei termini di riferimento;
- condivisione delle responsabilità nell'organizzazione del processo;
- opportunità di apprendimento reciproco;
- rispetto reciproco;
- processo flessibile e aperto;
- valutazione continua e ciclica;
- mediazione indipendente;
- continuità.

Nell'elenco precedente non sono inclusi suggerimenti pratici specifici, ad esempio come incentivare le opportunità di apprendimento. Ciò perché non esiste un metodo univoco che possa funzionare per tutti e in tutte le situazioni.



Attenzione! Sfide del processo

La principale difficoltà per l'autorità competente sarà di tenere in considerazione tutti i fattori sopraelencati durante la progettazione e l'organizzazione del processo di partecipazione pubblica, insieme agli altri attori sociali.

7.2.1 Coinvolgimento precoce sin dalla definizione dei termini di riferimento

Si tratta di una considerazione di particolare importanza che non dovrebbe essere sottovalutata dalle autorità competenti, poiché in genere si verificano problemi nella partecipazione quando gli attori sociali si sentono esclusi dalle finalità e dall'organizzazione del processo. Un coinvolgimento precoce, che avvenga sin dalla definizione dei termini di riferimento, può rappresentare la base della fiducia reciproca e aiutare a stabilire un dialogo tra i diversi gruppi di interesse. Definire i termini di riferimento implica il trovare un accordo su, ad esempio, gli aspetti seguenti:

- obiettivi del processo;
- finalità generali del processo;
- attori sociali che possono avere interesse;
- aspettative di chi viene coinvolto;
- protocolli di comunicazione;
- risorse finanziarie e loro distribuzione;
- sostegno organizzativo e contributi necessari;
- scadenze e pianificazioni temporali;
- contributo del processo e dei suoi esiti al processo decisionale.

È importante ricordare che i termini di riferimento possono essere modificati al variare delle con-

dizioni, con il progredire del processo o con il coinvolgimento di altri attori sociali. Ciò vale soprattutto per gli obiettivi, le finalità e i partecipanti.

7.2.2 Condivisione di responsabilità nell'organizzazione del processo

Come con la definizione dei termini di riferimento, è essenziale che le autorità competenti collaborino con le altre parti interessate per definire il miglior modo per praticare la partecipazione pubblica, considerato che non esiste un modello univoco che possa adattarsi a ogni situazione. In ogni caso, se si basa su un'elaborazione cooperativa e su un'adesione congiunta, un processo ottiene un maggior sostegno delle parti interessate e genera un desiderio concreto e reciproco di ottenere il successo delle attività. L'appropriazione congiunta tende a garantire che il processo si adatti meglio alle proprie finalità e a ottimizzare le competenze e le capacità delle persone coinvolte. È pertanto necessario che le autorità competenti evitino di presentare un approccio predeterminato, senza offrire ai partecipanti un'opportunità paritaria di contribuire all'elaborazione del processo.

7.2.3 Opportunità di apprendimento reciproco

Il processo di partecipazione dovrebbe facilitare le opportunità di apprendimento reciproco tra le parti interessate. Ciò va al di là della semplice presentazione delle informazioni (organizzazione di letture o presentazioni) che è in genere una comunicazione a senso unico e non bidirezionale. Invece, occorre cercare di incoraggiare il dialogo attivo tra i partecipanti. In alcuni casi, il semplice atto di riunire per la prima volta insieme gli attori sociali può far emergere nuove prospettive rispetto alle diverse visioni, finalità, successi e problemi dei partecipanti. Se tali incontri diventano regolari, possono portare a definire nuove partnership e ad aiutare a risolvere o a ridurre i problemi prima che diventino insormontabili. Benché il dialogo per sviluppare la comprensione e avviare l'apprendimento reciproco sia importante, il processo deve essere qualcosa in più del laboratorio di discussione. L'esperienza e la ricerca suggeriscono che le parti interessate sono più motivate se vedono 'sul campo' i risultati raggiunti.

7.2.4 Rispetto reciproco

Spesso accade che le parti interessate non siano d'accordo tra di loro e che le differenze di interessi e di opinioni possano intralciare il processo. Ecco perché è necessario incoraggiare il rispetto per le altrui opinioni. In questi casi può essere utile un

mediatore indipendente. Per alcuni, incluse le autorità competenti, questo potrebbe risultare difficile da accettare, soprattutto se gli incontri precedenti sono stati segnati da ostilità e da forti disaccordi. Senza dubbio, un approccio alla partecipazione pubblica che voglia anche essere educativo, avrà successo soltanto se c'è un riconoscimento esplicito delle differenze e un impegno ad approfondire la natura di tali differenze, con la volontà di identificare i possibili terreni comuni e di concordare modalità con le quali procedere. Le differenze vengono spesso espresse in molti modi, ad esempio con un disaccordo sulla natura stessa del problema (identificazione del problema); sul tipo di informazioni che vengono considerate accettabili (scientifiche e non scientifiche); sui modi di procedere e le possibili conseguenze delle azioni svolte. L'autorità competente assume qui una posizione centrale e dovrà operare per garantire che l'invito a partecipare e il processo di partecipazione instaurino un senso di reciproco rispetto in tutti gli attori sociali, perché ai diversi interessi, visioni ed opinioni viene comunque offerta la giusta considerazione.

7.2.5 Processo flessibile e aperto

Questo fattore è un'importante promemoria sul fatto che è impossibile predeterminare tutte le fasi del processo. In quest'ottica, un approccio flessibile alla pianificazione del processo consente di dare spazio a modifiche e nuove conoscenze che si sommano mentre gli attori sociali interagiscono uno con l'altro. Allo stesso modo, un processo aperto è alla base della creazione della fiducia reciproca. Se un processo è troppo rigido, e limita la discussione, i partecipanti saranno portati a limitare il loro supporto. Nel momento in cui accettano di partecipare, gli attori sociali e le autorità competenti si assumono l'obbligo di ascoltare e di tenere in conto i timori altrui. Ciò può portare a modificare il progetto nel tempo.

7.2.6 Valutazione continua e ciclica

L'interazione consiste nell'invitare i partecipanti a rivedere il processo per riflettere su ciò che è stato ottenuto fino a quel momento e per comprendere se è necessario apportare cambiamenti al processo o ai suoi contenuti. Fa parte della valutazione continua, e consente di integrare le eventuali novità direttamente nel processo, in modo da poter applicare sin da subito le nuove idee e contributi. Ciò può rivelarsi molto efficace quando, per ipotesi, emerge un nuovo accordo tra i partecipanti, ad esempio la ridefinizione di un problema ed

occorre portare la partecipazione verso un nuovo livello. Per integrare la valutazione continua in un processo, può essere sufficiente prevedere dei tempi di riflessione nelle varie fasi. Si creano così degli spazi nei quali i partecipanti possono ripercorrere ciò che è accaduto. È essenziale che la valutazione non sia solo un giudizio da assegnare alla fine o un banale esame dei risultati, ma che diventi una procedura continua.

7.2.7 Mediazione indipendente

Questo fattore non è sempre attuabile, poiché alcuni tipi di partecipazione non possono prevedere la mediazione. Tuttavia, un mediatore indipendente può essere particolarmente vantaggioso quando le relazioni tra gli attori sociali sono difficoltose e non c'è fiducia né rispetto tra i partecipanti. L'impiego di una terza parte neutrale può inoltre aiutare ad evitare i timori che l'autorità competente possa dominare i dibattiti e gli incontri. Oltre a ciò, può essere necessario tenere le riunioni in territori neutrali. In ogni caso, vale la pena di tenere gli incontri regolari a rotazione nelle diverse sedi dei partecipanti. Infatti, nuove idee e nuovi approcci possono nascere anche dal semplice visitare gli uffici delle altre parti interessate.

7.2.8 Continuità

Sebbene gli eventi unici/saltuari su larga scala abbiano il loro posto nell'ambito della partecipazione, troppo spesso non riescono ad avere un impatto duraturo sui problemi o non producono l'adesione e l'impegno ad agire per i quali sono stati concepiti. L'esperienza suggerisce che un processo su scala ridotta, ma continuativo, tende ad offrire alle parti interessate più opportunità di stabilire relazioni di fiducia e comprensione reciproca ed è più suscettibile a generare effetti a lungo termine. Garantisce inoltre che chi non possa prendere parte a un particolare incontro non debba necessariamente sentirsi escluso perché quella era l'unica possibilità di partecipazione.

7.3 Fattori relativi al contenuto

Molti dei fattori relativi al contenuto sono strettamente legati all'elaborazione del processo, nella misura in cui molti esperti in partecipazione pubblica tendono spesso a voler organizzare il processo più giusto, ipotizzando che il contenuto ne sia la naturale conseguenza. Come per altre parti di questa guida, è impossibile specificare con esattezza i contenuti del processo partecipatorio. Malgrado ciò, di certo i fattori seguenti saranno estre-

mamente rilevanti nelle diverse fasi del processo:

- valutazione della diversità delle conoscenze;
- indicazioni, prove e incertezze;
- resoconti e comunicazione.

7.3.1 Valutazione della diversità delle conoscenze

Man mano che un numero sempre maggiore di attori sociali viene coinvolto, aumenta anche la diversità delle esperienze, delle opinioni e delle conoscenze. È importante essere consapevoli e dare il giusto valore ai vari tipi di conoscenze di cui dispongono le parti interessate. Ciò può includere, ad esempio, esperienze scientifiche e competenze specifiche di non esperti, che appartengono spesso a chi vive e lavora nell'area del bacino. È importante comprendere che sia le conoscenze degli esperti che quelle dei non esperti possono contribuire a una migliore comprensione delle cause principali dei problemi e portare a piani di azione più informati e pertinenti. L'esperienza nel settore delle risorse idriche insegna che le soluzioni generiche proposte dagli esperti sono spesso inappropriate alle condizioni locali e hanno degli effetti negativi non previsti. Molti di questi effetti avrebbero potuto essere evitati se la ricerca scientifica fosse stata combinata con le conoscenze e le esperienze locali. Questo accade soprattutto durante la definizione delle condizioni di riferimento, per le quali la conoscenza delle condizioni storiche – se è equamente divisa tra istituzioni e altri settori della società – può rivelarsi di importanza vitale, come potrebbe essere nel caso del precedente aspetto fisico dei fiumi e delle zone umide.

7.3.2 Indicazioni, prove e incertezze

Benché la considerazione delle diversità sia un aspetto essenziale, può anche creare problemi, laddove sia necessario determinare cosa può essere accettato come 'indicazione e prova'. Alcuni attori sociali potrebbero infatti affermare che soltanto le prove scientifiche sono accettabili come base del processo decisionale. Altri potrebbero voler colmare le lacune nelle informazioni con le proprie esperienze e osservazioni personali. Ci saranno inoltre molte situazioni nelle quali le informazioni scientifiche non saranno disponibili, o dove persisteranno notevoli incertezze sulle possibili conseguenze delle azioni intraprese. Non è facile identificare un modo di procedere univoco qualora si verificassero tali situazioni. Tuttavia, se il processo poggia su una struttura solida, i dubbi sugli aspetti di incertezza potranno comunque essere facilmente espressi, e le decisioni ne terranno con-

to. L'autorità competente dovrà cercare di garantire che le decisioni siano prese sulla base di tutte le prove disponibili, accettando anche il fatto che le informazioni non scientifiche sono una forma di conoscenza legittima dell'ambiente e possono essere utilizzate per completare i pareri degli esperti. Sarà tuttavia necessario rendere esplicito il grado di incertezza.

7.3.3 Resoconti e comunicazione

Per riferire al pubblico ciò che avviene nel corso del processo, è importante utilizzare anche resoconti non tecnici, che riflettano le percezioni delle parti interessate e del pubblico in senso generale. Tra i materiali diffusi, vanno inclusi anche riepiloghi non tecnici sulle analisi del distretto riferiti alle situazioni dei bacini locali. Questo tipo di documentazione consentirà agli attori sociali di identificarsi con le specifiche situazioni.

7.4 Conclusione

Il preambolo della Direttiva Quadro sulle Acque contiene una frase molto chiara: la partecipazione attiva del pubblico è, in tutta probabilità, la chiave del successo nel raggiungimento degli obiettivi di qualità dell'acqua desiderati. Questa affermazione riflette diversi anni di esperienza europea nel settore della gestione delle acque. In parole semplici: è necessario iniziare a considerare coloro che utilizzano e coloro che inquinano le acque come parte integrante della soluzione del problema e a non lasciarli in disparte. In questo documento di orientamento sono state illustrate alcune raccomandazioni volte a garantire una partecipazione attiva del pubblico.

Tuttavia, è importante ribadire che non è possibile fornire un unico modello valido per tutte le situazioni. Una pianificazione attenta, con l'indispensabile analisi degli attori sociali, è vivamente consigliata, ma ogni autorità competente deve accettare l'idea che si troverà di fronte a un processo dinamico ed educativo, basato anche su tentativi ed errori.



WWF[®]

for a living planet[®]

Associazione Italiana per il WWF
For Nature - ONLUS

Via Po, 25/c - 00198 Roma
Tel 06.84497352
www.wwf.it

La missione del WWF è costruire un mondo in cui l'Uomo possa vivere in armonia con la Natura.

Il WWF ITALIA, è un'organizzazione che, con l'aiuto dei cittadini e il coinvolgimento delle imprese e delle istituzioni, contribuisce incisivamente a conservare i sistemi naturali in Italia e nel mondo. Opera per avviare processi di cambiamento che conducono a un vivere sostenibile. Agisce con metodi innovativi capaci di aggregare le migliori risorse culturali, sociali, economiche.