

A.1.2. Struttura generale del metodo

A.1.2.1. Il Piano di Tutela delle Acque e la WFD

La Direttiva 2000/60 (WFD - Water Framework Directive, direttiva - quadro) rappresenta il contesto “di riferimento” per la messa a punto del Piano di Tutela delle Acque (PTA), non tanto sotto lo stretto profilo normativo - al momento in attesa di formale recepimento, in Italia - richiamato e commentato al precedente p.to A.1.1 della presente Relazione, ma per la fondamentale valenza metodologica che essa esprime, circa la concezione e definizione sia dell’orientamento strategico che degli specifici criteri operativi del Piano, inclusa nell’ambito di tali criteri la strutturazione dei meccanismi di informazione e partecipazione-condivisione idonei a gestire il progetto di Piano prima che si pervenga alla sua adozione.

Ed è proprio sotto il profilo dei criteri che si è cercato l’allineamento, in termini di metodologia di lavoro e predisposizione alla fase di attuazione, del PTA con la WFD e, più specificamente, del PTA con gli elementi di impostazione suggeriti dalle linee-guida della “Common Strategy” della direttiva-quadro. Queste linee-guida, infatti, prodotte nel periodo di prima attuazione della WFD, consentono di pervenire a un quadro di elevata armonizzazione dei piani di gestione idrica a livello europeo, ed è in tal senso che si è operato nella messa a punto del PTA della Regione Piemonte.

Il bacino idrografico viene riconosciuto dalla WFD come unità spaziale di riferimento per una gestione “di sistema”. Il PTA della Regione Piemonte assume un’organizzazione del territorio, in tutte le fasi del processo di pianificazione, basata su “unità sistemiche”, le quali - integrando aspetti del comparto superficiale con aspetti del comparto sotterraneo - hanno appunto connotazione idrografica.

Circa le strutturazioni organizzative del Piano, riferibili alle funzioni di gestione sia in fase di governoregolazione sia in fase operativa, la connotazione territoriale regionale assolve pienamente - con le necessarie sub-strutturazioni e in coordinazione interregionale nell’ambito del bacino del fiume Po - alle prerogative di efficacia che sono richieste dalla ristrettezza dei termini temporali di attuazione del PTA e dal considerevole impegno che è insito nel salto di stato qualitativo perseguito, aspetti entrambi chiaramente stabiliti del D.Lgs. 152/99.

Si tratta evidentemente di una visione che, anche dal punto di vista tecnico-organizzativo, oltre che normativo e amministrativo, coerentemente prelude all’applicazione del concetto di “distretto idrografico” quale è negli orientamenti della WFD.

Altri aspetti qualificanti della metodologia generale utilizzata nella messa a punto del PTA della Regione Piemonte riflettono impostazioni che le linee-guida della WFD assegnano al piano di gestione del bacino idrografico (RBMP – River Basin Management Plan), tra i quali l’ambito complessivo delle indagini e analisi che concernono le caratteristiche proprie e gli stati-impatti presenti e, decisivo, lo specifico sostegno economico-finanziario alle politiche di Piano, legato alla capacità di attivare incentivi e recuperi dei costi delle gestioni idriche. Aspetto quest’ultimo che, unito ad altri caratterizzanti una gestione sistemica e largamente partecipata e condivisa quale è la gestione da attivarsi con il PTA, determina l’importanza del fattore

organizzativo, come ampiamente evidenziato e sviluppato nella messa a punto del progetto del PTA della Regione Piemonte.

Lo schema logico della fase di formazione del Piano attua la sequenza DPSIR - driving forces (determinanti), pressioni, stati, impatti, risposte - come più avanti ripreso nelle definizioni tecniche specifiche.

La fase di attuazione prevede una logica dinamica, quale attiene alla valutazione ambientale strategica itineraria, appoggiata al monitoraggio, alla funzionalità di un organico sistema informativo e ad un complessivo programma di iterazione continua tra PTA in avanzamento, recepimento dei feed-back e rimodulazione.

A.1.2.2. *La strategia della governance nel PTA*

Nel porre una considerevole attenzione al fattore culturale-organizzativo, attraverso una linea di intervento che assegna importanza di ruolo e risorse a misure di natura immateriale, quali il miglioramento della conoscenza, l'informazione e la comunicazione e la regolamentazione, il PTA della Regione Piemonte mira ad attuare e valorizzare i principi e le azioni che coniugano "government" e "governance". Ne conseguono orientamenti operativi che, pur non necessitando di essere dettagliatamente esplicitati nel programma delle misure, una volta stabiliti consentiranno di impostare la gestione del Piano nell'ambito dell'attivazione organizzativa.

a) Government e governance

Si è ormai diffuso, in vari settori e a vari livelli, un modello di pianificazione dove all'azione di government (adozione di norme, decisioni di investimento, controllo amministrativo, sanzioni ecc.) si affianca un'azione tesa a costruire il consenso intorno al piano, promuovendo una visione comune, soprattutto con i soggetti portatori di interessi (stakeholder) economici, sociali e culturali, puntando ad un loro più diretto coinvolgimento nella formazione e nell'attuazione del piano.

A queste misure, volte a creare coesione tra gli stakeholder che si considerano in grado, con i loro comportamenti, di influire sull'esito del piano, si affiancano azioni a più largo raggio, mirate ad informare il pubblico, ed anche a educare le nuove generazioni.

Queste azioni hanno come fine una presa di coscienza allargata su problemi che riguardano la comunità e che comportano cambiamenti negli stili di vita, considerati come un background socioculturale necessario per il perseguimento delle finalità del Piano (ciò vale tanto più quando sono in gioco i grandi problemi della sostenibilità economica, sociale e ambientale nell'uso delle risorse primarie, come appunto è l'acqua).

Vi sono poi altre misure che possono rendersi opportune e che riguardano la formazione professionale dei tecnici operanti nel settore, sia nella pubblica amministrazione che nel privato; spesso, infatti, un piano portatore di innovazioni richiede che la tecnostruttura che lo deve sostenere e attuare compia un salto culturale, di competenza tecnico-scientifica e organizzativa.

Spesso questo salto di cultura e competenza professionale non richiede solo un'azione di aggiornamento tecnico, ma una vera e propria fondazione di nuova conoscenza: il che chiama in causa la ricerca (in senso ampio e interdisciplinare). Un piano che affronta con una visione nuova grandi temi, mette inevitabilmente in

luce i vuoti della conoscenza del sistema su cui opera, ed esso deve diventare soggetto attivo della domanda di nuova conoscenza.

Queste misure di accompagnamento dell'azione di governo del piano vengono definite nel loro insieme come azioni di governance: government e governance devono sostenersi a vicenda poiché l'una senza l'altra rischia di portare il piano all'insuccesso o, comunque, ad una scarsa efficacia.

Vi è infine un campo d'azione che si colloca tra government e governance e che riguarda la tematica dei partenariati (partnership). Con il termine partenariato si tende ormai a comprendere tutte quelle forme di cooperazione contrattualizzata, con le quali si cerca di coinvolgere direttamente vari tipi di soggetti nell'attuazione del piano. Si ha così un ventaglio tipologico di forme di partenariato che va dal sostegno a forme di volontariato, fino alle forme di contratto economico per l'affidamento di compiti attuativi, o a forme di project o management financing, e che naturalmente si dovrebbero applicare anche, o soprattutto, tra pubblico e privato. Anche la capacità di attivare e gestire partenariati, per le prerogative di innovazione, richiede un forte salto culturale.

Una delle regole delle buone pratiche di governance è quella secondo cui la governance deve avere la capacità di attirare risorse in misura superiore ai suoi costi: la governance deve essere un'attività redditizia per il sistema della società locale. I suoi progetti devono essere attrattori di risorse sia endogene al sistema locale, sia significativamente esogene. I progetti di governance devono avere i tratti esemplari delle buone pratiche, devono puntare all'eccellenza e devono essere promossi con capacità manageriale, puntando anche alla resa economica.

La governance è materia complessa e richiede competenze specialistiche in vari settori, ed anche la capacità di gestire la generalità delle competenze specialistiche, in un modo che non è la semplice aggregazione (come puro affiancamento) delle competenze specialistiche stesse.

Generalmente per le forme di piano complesse, come è nel caso del PTA, è suggeribile mettere a punto una strategia specifica di governance e di guidarne l'attuazione attraverso un team dedicato, garantendone efficacia ed efficienza (il rischio che si corre in questo campo è infatti di impiegare grandi quantità di risorse ottenendo poco, oppure di non avere il controllo sull'efficacia delle azioni messe in campo).

b) Assi strategici di governance per il PTA Piemonte

Indicativamente, per la governance del PTA Piemonte si possono evidenziare i seguenti assi strategici:

1. partecipazione: coinvolgere, sin dalla fase di approvazione del PTA, gli stakeholder, consolidando il rapporto con gli stessi per tutto il periodo di attuazione del piano (la formalizzazione, anche sul piano amministrativo, di questo coinvolgimento è la più efficace risposta alle norme che richiedono esplicitamente l'attivazione di forme di partecipazione);
2. educazione: attivare forme permanenti di informazione ed educazione rivolte al largo pubblico e in particolare ai giovani;
3. formazione: attivare strumenti di formazione del management dei quadri tecnici operanti nel settore delle acque, sia nella pubblica amministrazione che nel privato;

4. ricerca: varare programmi di ricerca tesi a colmare vuoti di conoscenza scientifica del sistema delle risorse idriche, del suo stato di qualità e delle migliori risposte da mettere in campo per la sua tutela, incluso l'aspetto organizzativo;
5. partenariati: realizzare una rete di partenariati in grado di assicurare la massima efficacia del processo attuativo del piano e capaci di far convergere, nell'azione di tutela dell'acqua, risorse aggiuntive di provenienza esogena.

Tali assi strategici costituiranno la mansione operativa dell'unità preposta alla governance che, ad avvenuta approvazione del PTA, potrà essere strutturata e gestita dalla Regione Piemonte, con proprie risorse professionali interne e l'affiancamento di esperti.