

TITOLO

Censimento nazionale delle esperienze di Contratto di Fiume: stato dell'arte e riflessioni

AUTORE

Giancarlo Gusmaroli (Studio Ecoingegno - Venezia)

RIASSUNTO

Nel 2008 è stato avviato il primo censimento sistematico delle esperienze di Contratto di Fiume (CdF) in Italia (Gusmaroli *et al.*, 2008), con l'obiettivo di monitorare la fenomenologia di diffusione nazionale di questi strumenti di *governance* dei sistemi fluviali, analizzare il grado di attuazione dei casi avviati e alimentare il dibattito nazionale in corso sull'implementazione degli stessi. Negli anni successivi il censimento si è strutturato adottando un approccio più strutturato (Gusmaroli, 2012), trovandosi contestualmente ad alimentare analisi e riflessioni più approfondite sulle esperienze in atto a livello nazionale (Bastiani *et al.*, 2011; Gusmaroli, 2012; Gusmaroli e Pineschi, 2013).

La presente memoria riporta un estratto dei principali risultati quantitativi attualmente disponibili (aggiornamento a dicembre 2013) dal censimento. I criteri di ricognizione adottati sono stati descritti in un precedente contributo presentato al Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume (Gusmaroli, 2012), ma vengono ripresi nel presente lavoro per agevolarne la lettura.

Gli ambiti idrografici interessati da esperienze di CdF risultano sempre più numerosi (solo nell'ultimo anno si è passati da 67 a 100 esperienze censite, registrando un + 49 % di incremento rispetto al 2012) e contestualmente permane la diversità di declinazioni idrografiche a cui si riferiscono in processi (Contratti di Lago, di Falda, di Paesaggio, di Canale, di Foce e Natura 2000, ma anche di comprensori territoriali non necessariamente riferibili ad un'unica unità idrografica).

Ad oggi 17 regioni su 20 risultano interessate da almeno una esperienza di CdF (o comunque detto) almeno annunciata, a testimonianza di un interesse ormai diffuso a scala nazionale per tali processi decisionali partecipati. A fronte di una tale disseminazione e di più di un decennio di esperienza, risulta tuttavia ancora modesta la capacità degli attori coinvolti nei Contratti di finalizzare e quindi implementare le decisioni: sono infatti solo 8 i CdF sottoscritti, di cui 7 attualmente in fase di attuazione.

INTRODUZIONE

Il censimento nazionale dei Contratti di Fiume (CdF) o comunque detti, in ragione delle diverse declinazioni idrografiche espresse nelle esperienze in atto (Contratti di Lago, di Falda, di Foce, di Paesaggio, di Canale, di Rete Natura 2000 e di altri comprensori territoriali), è stato intrapreso al fine di poter disporre di una fotografia della diffusione di tali processi decisionali contrattualizzati attraverso una ricognizione sistematica caratterizzata da criteri oggettivi e cadenza periodica di aggiornamento. L'obiettivo generale di tale iniziativa è quello di offrire uno strumento di lavoro al dibattito nazionale in corso sull'opportunità e la modalità di diffusione dei CdF. Tale strumento mira a dotare la comunità dei CdF – intesa come gruppo informale di soggetti che a vario titolo promuovono e collaborano all'implementazione di tali percorsi – di una consapevolezza condivisa circa la capacità di attivazione e conduzione dei processi di CdF nel contesto italiano. Inoltre consente di alimentare la riflessione e il dibattito sul possibile ruolo dei CdF all'interno dell'attuale quadro normativo e programmatico che interessa la *governance* dei bacini idrografici, fornendo altresì le basi per una analisi comparativa delle prime esperienze in essere e per una più approfondita verifica delle stesse.

Il contesto di riferimento del censimento è l'intero territorio nazionale, con l'intento di osservare il fenomeno non solo in quegli ambiti in cui ha già preso formale avvio (in particolare in alcune Regioni del nord Italia), ma anche ovunque il CdF rappresenti una semplice istanza o volontà ancora in embrione.

AZIONI E METODI

Il censimento viene svolto attraverso una ricognizione via *web* utilizzando la parola chiave "Contratto di Fiume" (o comunque detto) su motore di ricerca "Google Italia®". Alcune esperienze possono essere cercate *ad hoc* sulla base di segnalazioni disponibili attraverso canali vari quali convegni, corsi, *social network* e letteratura [1], anche grigia. Le esperienze rilevate confluiscono in un registro digitale attualmente gestito in locale. La base dati è stata implementata su foglio di calcolo con georeferenziazione delle esperienze in ambiente GIS e dal 2008 viene costantemente aggiornata su base mensile. Le iniziative di CdF che vengono considerate nel censimento sono tutte quelle per le quali è possibile

individuare - utilizzando i citati criteri - almeno un riscontro nelle prime 20 pagine (200 record) di visualizzazione del motore di ricerca. Tale riscontro viene considerato ai fini dell'inserimento nel database solo se (a) corrisponde almeno ad un esplicito annuncio da parte di un soggetto pubblico o privato (con personalità giuridica) di voler avviare un CdF e (b) se tale dichiarazione è accompagnata da almeno una iniziativa concreta (p.es. convegno, tavolo tecnico, studio preliminare, consultazione pubblica, ecc...) che dimostri la fattiva volontà di sperimentare un CdF sul territorio di interesse. Nei casi in cui non siano disponibili sufficienti informazioni sul web, si procede con una ricerca in letteratura e quindi con un eventuale contatto diretto con il soggetto promotore.

Per ogni caso censito, vengono individuate le fasi caratteristiche già attivate (tab. 1) al fine di individuare lo stato di implementazione dell'esperienza e di discernere i casi unicamente annunciati da quelli effettivamente attivati ovvero già giunti alla sottoscrizione dell'atto formale del CdF. Oltre alla sottoscrizione finale dell'atto di impegno, la principale fase del CdF è rappresentata dal processo partecipato quale momento in cui si svolge la parte negoziale del processo decisionale.

sottoscrizione accordo preliminare	formalizzazione di un accordo (tipicamente nella forma del protocollo di intesa o del manifesto di intenti) tra gli attori territoriali con potere decisionale ed eventualmente anche con gli <i>stakeholder</i> maggiormente coinvolti, finalizzato a condividere preliminarmente l'impegno a sviluppare il percorso di programmazione negoziata prodromico alla definizione del CdF
approfondimenti conoscitivi specifici	sviluppo di indagini e studi sul sistema fluviale in esame, finalizzati a completare, integrare e sintetizzare il quadro conoscitivo esistente derivante da piani e ricerche pregresse, inclusi eventuali approfondimenti metodologici sullo stesso processo decisionale del CdF
attuazione processo partecipato	attivazione di un processo partecipato aperto agli attori locali (pubblico e privato) e supportato da idonei strumenti informativi, incluse attività didattico-educative
definizione programma di azione	predisposizione di un documento programmatico comprensivo delle linee di azione (ed eventualmente azioni specifiche) condivise per il raggiungimento degli obiettivi del CdF, comprendente responsabilità e termini di attuazione
effettuazione procedura di VAS ¹	avvio della procedura di VAS (Valutazione Ambientale Strategica) del programma di azione del CdF, secondo le specifiche disposizioni normative vigenti
sottoscrizione Contratto di Fiume	approvazione formale del CdF da parte dei soggetti coinvolti mediante sottoscrizione dello stesso
implementazione programma di azione	avvio della fase di implementazione del programma di azione mediante formale attivazione degli impegni presi nel CdF

Tab. 1 – fasi caratteristiche dei CdF utilizzate come criterio di censimento

¹ attualmente solo la Regione Piemonte ha formalizzato l'assoggettabilità a VAS dei CdF

Il censimento non prende in considerazione esperienze che non siano strettamente di CdF o comunque processi decisionali partecipati esplicitamente riconducibili al modello dei CdF già sperimentato in Francia e Belgio, incluse le diverse declinazioni idrografiche già richiamate sopra.

RISULTATI

La presente memoria riporta una sintesi delle elaborazioni condotte sui dati rilevati dal censimento delle esperienze di CdF con aggiornamento a dicembre 2013. I risultati sono rappresentati su base regionale georeferenziata (fig. 1) al fine di fornire una quadro territorializzato dello stato dell'arte della diffusione delle esperienze. L'85% (+5% rispetto al 2012) delle Regioni italiane risulta interessata da almeno una esperienza di CdF (risultano attualmente escluse solo Valle d'Aosta, Friuli Venezia-Giulia e Molise), valore che scende al 60% (come già nel 2012) se si considerano solo i casi in cui sia stato effettivamente attivato anche un processo partecipato (in quanto fase caratteristica del CdF). I numeri riportati indicano una attività particolarmente intensa (più di 10 casi censiti) nelle regioni Piemonte, Lombardia, Campania e Veneto, sebbene solo nelle prime due le esperienze censite risultino quasi sempre anche effettivamente avviate (ovvero giunte a sottoscrizione dell'atto formale del CdF). Da segnalare che l'Emilia Romagna, con 9 esperienze censite, presenta un caso di sottoscrizione, così come la Puglia (sebbene lo stesso costituisca anche l'unica esperienza regionale rilevata). Singolare è il caso della regione Campania dove, a fronte di 12 casi censiti, nessuna esperienza risulta caratterizzata dall'attivazione di un processo partecipato.

REGIONE	ESPERIENZE							
	A		B		C		D	
	annunciate		avviate		di cui con processo partecipato		sottoscritte	
	2013	rispetto 2012	2013	rispetto 2012	2013	rispetto 2012	2013	rispetto 2012
Piemonte	15	+5	13	+3	11	+3	3	=
Campania	15	+1	11	=	-	=	-	=
Lombardia	14	+4	10	+3	9	+2	3	=
Veneto	12	+7	9	+6	5	+4	-	=
Emilia Romagna	9	+2	7	+2	5	+2	1	+1
Umbria	7	+3	6	+2	5	+3	-	=
Abruzzo	6	+2	2	+1	1	=	-	=
Sicilia	6	+2	3	+1	2	+1	-	=
Lazio	3	+1	2	=	1	=	-	=
Toscana	3	+1	2	=	2	=	-	=
Basilicata	2	+1	1	=	1	=	-	=
Marche	2	+1	1	+1	-	=	-	=
Sardegna	2	=	2	+1	-	=	-	=
Calabria	1	+1	0	=	-	=	-	=
Liguria	1	=	0	=	-	=	-	=
Puglia	1	=	1	=	1	=	1	+1
Trentino	1	=	1	=	1	=	-	=
Totale	100	+33	71	+20	44	+15	8	+2

	nessuno
	1 - 2
	3 - 5
	6 - 10
	11 +

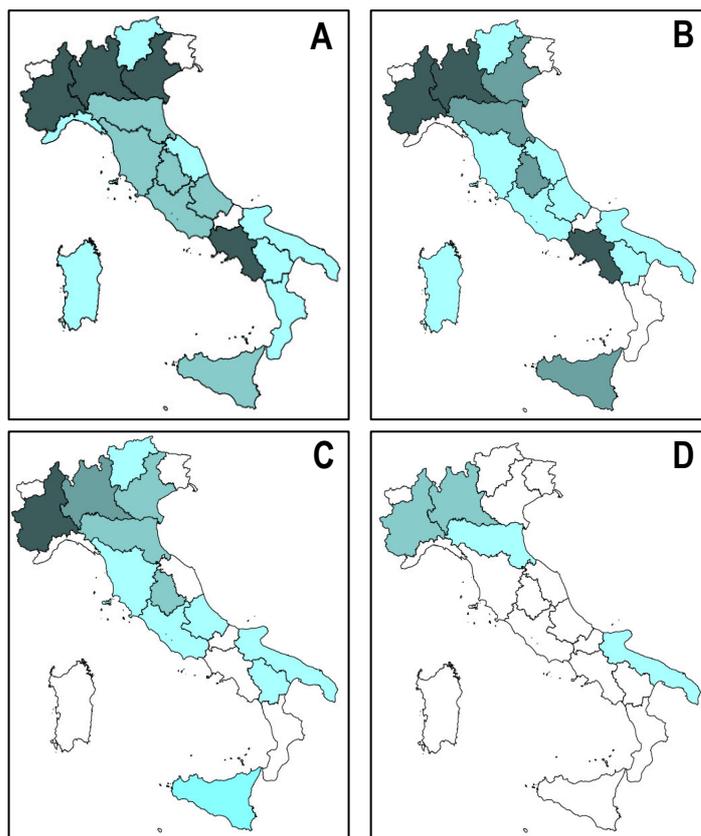


Fig. 1 – stato dell'arte dei CdF in Italia (aggiornamento a dicembre 2013) – declinazione per grado di attivazione su base regionale²

² Si segnala che nel corso del 2013 sono stati rilevati un caso in Sicilia e un caso in Calabria che risultavano annunciati già nel 2012 (o prima), pertanto i dati comparativi 2013-2012 rispetto a queste due Regioni devono intendersi al netto di tale informazione. Si segnala inoltre che rispetto al 2012 è stato corretto un refuso per il quale il caso pugliese non risultava sottoscritto diversamente da quanto in realtà avvenuto nel 2009.

A livello generale, lo stato dell'arte in Italia (fig. 2) presenta una condizione di incipiente diffusione dei CdF, con 100 casi censiti di cui 63 formalmente avviati (ovvero con attivata almeno una delle fasi caratteristiche di cui in tab. 1) e ulteriori 8 formalmente sottoscritti. Risultano 29 casi solamente annunciati. Il *trend* di casi annunciati è lievemente esponenziale (l'anno che ha registrato l'incremento di esperienze più significativo è stato il 2010, in coincidenza con i lavori preparatori della Carta Nazionale dei Contratti di Fiume presentata alla fine dello stesso), mentre i casi effettivamente avviati dal 2005 presentano un andamento lineare, così come quelli effettivamente sottoscritti. I bacini fluviali interessati dalla totalità delle esperienze censite costituiscono più del 25% della superficie nazionale (dato sottostimato, in fase di perfezionamento).

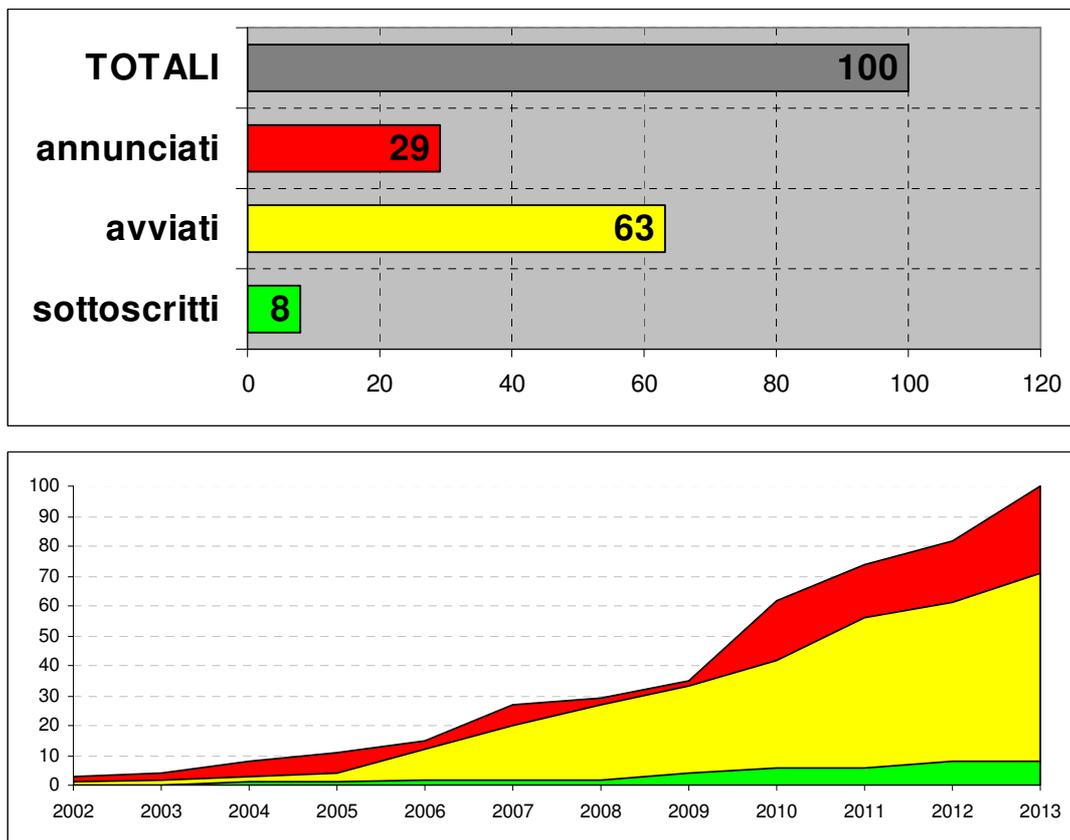


Fig. 2 – stato dell'arte generale dei CdF in Italia (aggiornamento dicembre 2013) – declinazione per grado di attivazione e andamento temporale

I casi effettivamente sottoscritti risultano ancora sensibilmente più bassi rispetto al totale delle esperienze annunciate o anche avviate. In ogni caso si può evincere come il 71% (63% + 8%) dei casi totali abbia avuto riscontro in termini almeno di avvio concreto dell'iniziativa (con riferimento alle fasi di tab. 1).

Si ritiene che l'immagine fornita dai risultati del censimento non debba ritenersi esaustiva dello stato dell'arte nazionale relativo ai percorsi decisionali partecipati alla scala del (sotto)bacino idrografico nella più ampia accezione tipologica. In tal senso sono state rilevate diverse esperienze non espressamente denominate o riferite al modello del CdF, ma che di fatto sono caratterizzate da uno o più dei relativi fattori caratteristici (p.es. i Laboratori Livenza e Isonzo condotti dall'Autorità di Bacino Alto Adriatico, il Progetto Strategico del fiume Piave condotto dalla Provincia di Belluno, il Laboratorio del Medio Garigliano condotto dall'Autorità di Bacino del Liri-Garigliano-Volturno o i Dialoghi sull'Adige della Provincia Autonoma di Bolzano). Tale rilievo pone in evidenza da un lato come la fenomenologia dei processi decisionali partecipati alla scala idrografica sia di fatto ancora più ampia e articolata di quanto emerge dal censimento (che quindi sottostima la diffusione), dall'altro come si debba riconoscere un significativo *trend* spontaneo (non disposto o formalizzato a livello normativo nazionale) allo sviluppo di iniziative di pianificazione strategica alla scala intermedia (tra approccio distrettuale e locale) del (sotto)bacino idrografico.

Nel seguito si riportano i dati relativi al grado di attivazione declinati per ambito regionale, al fine di illustrare la fenomenologia nei contesti specifici dove questa si sta sviluppando. Nei grafici di fig. 3 sono indicati con linee nere tratteggiate gli anni in cui i CdF sono stati formalmente riconosciuti a livello regionale con atto amministrativo.

Coordinamento Agende 21 Locali Italiane
VIII Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume
 Firenze, 09 dicembre 2013

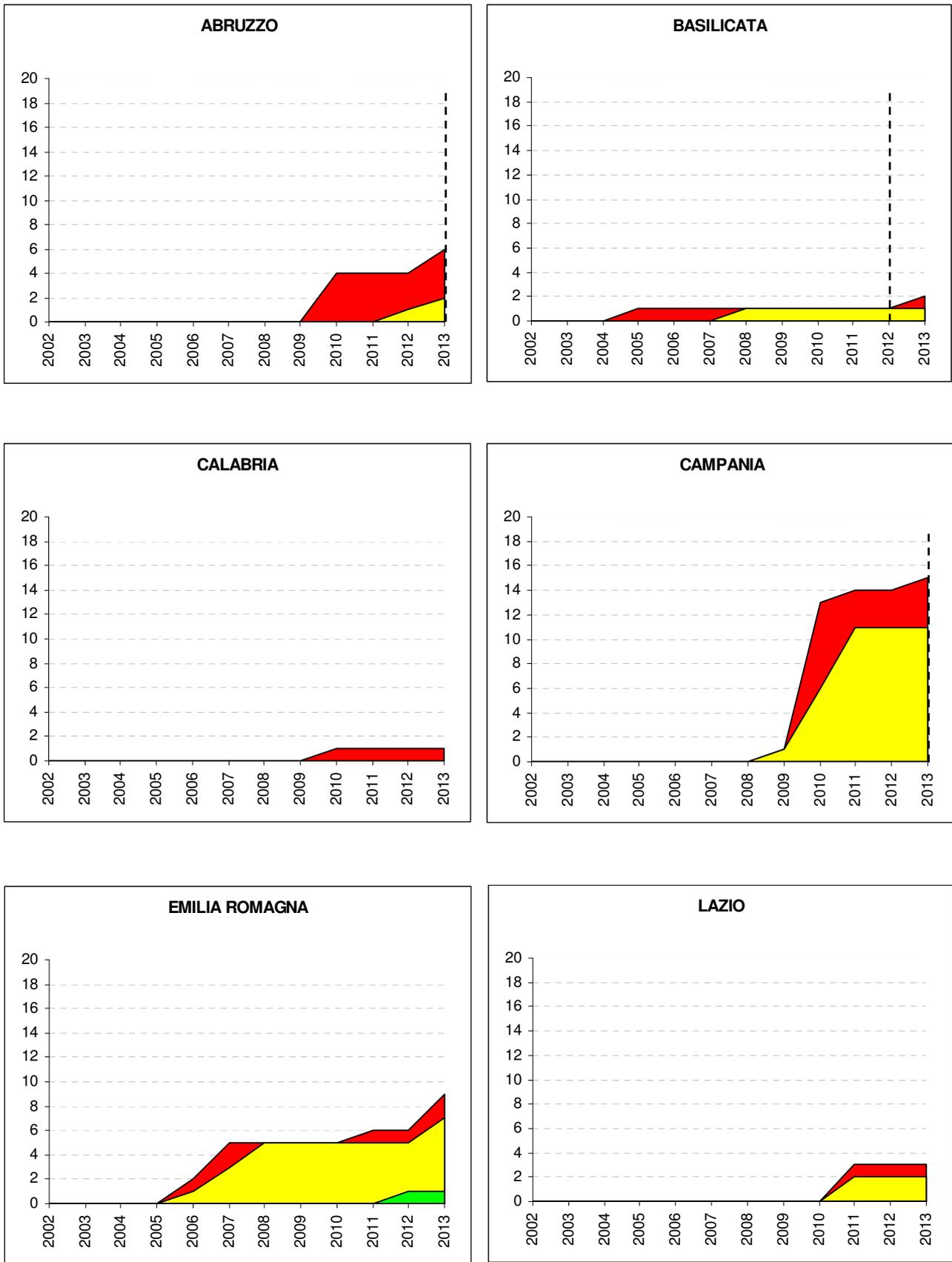


Fig. 3a – stato dell’arte generale dei CdF in Italia (aggiornamento dicembre 2013) – declinazione per grado di attivazione su base regionale

Coordinamento Agende 21 Locali Italiane
VIII Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume
 Firenze, 09 dicembre 2013

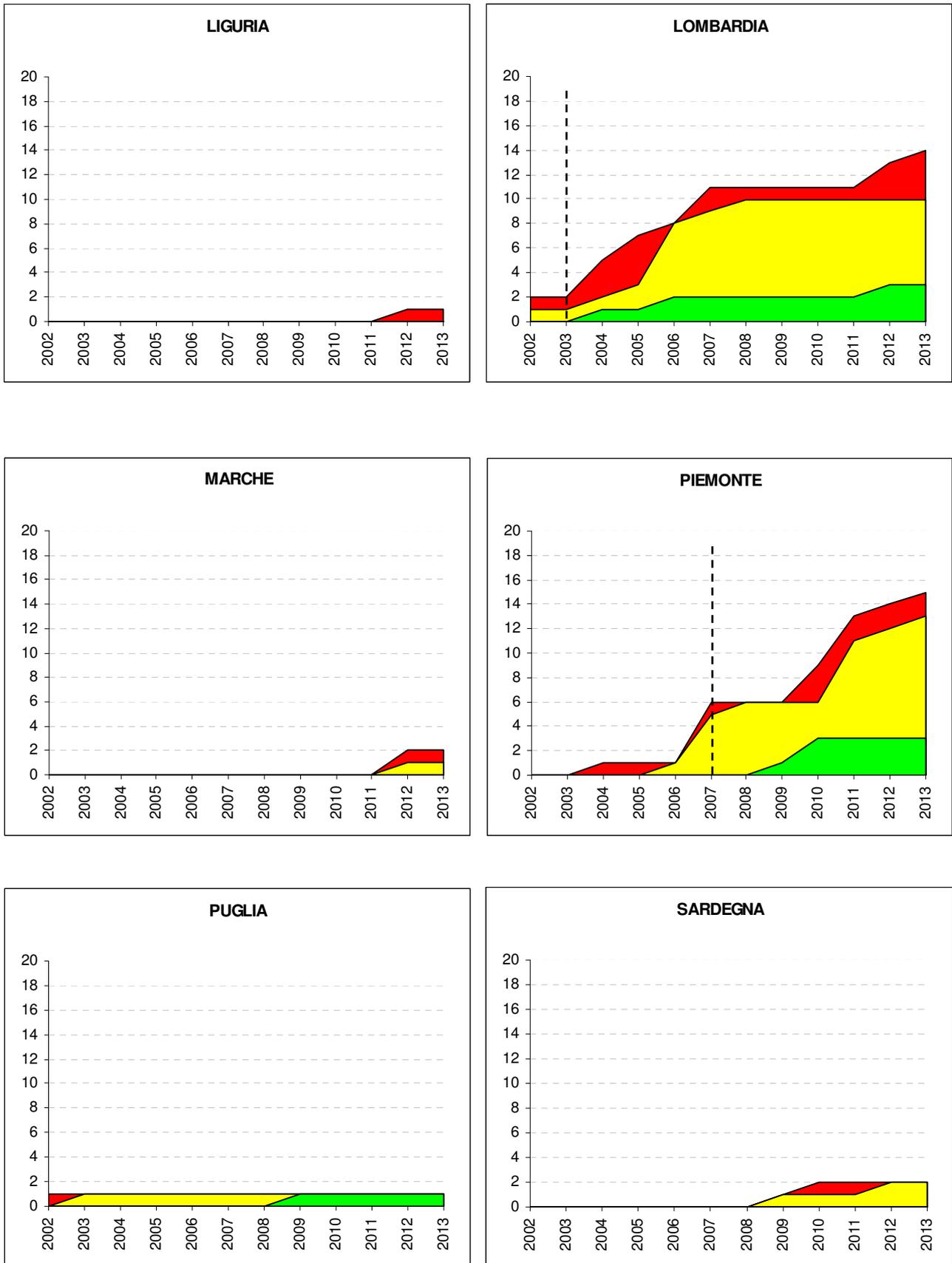
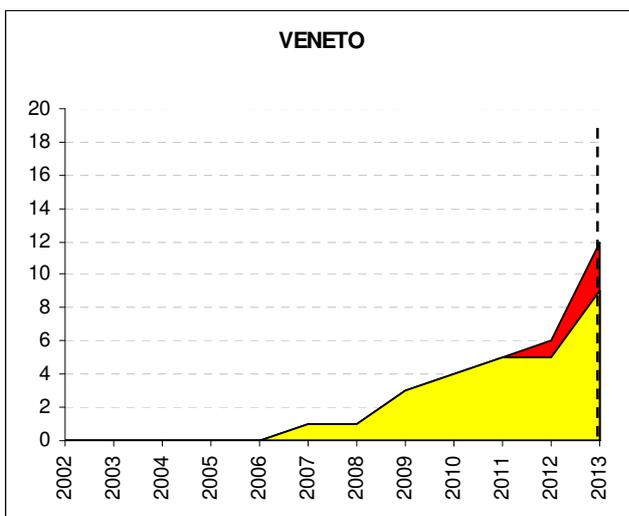
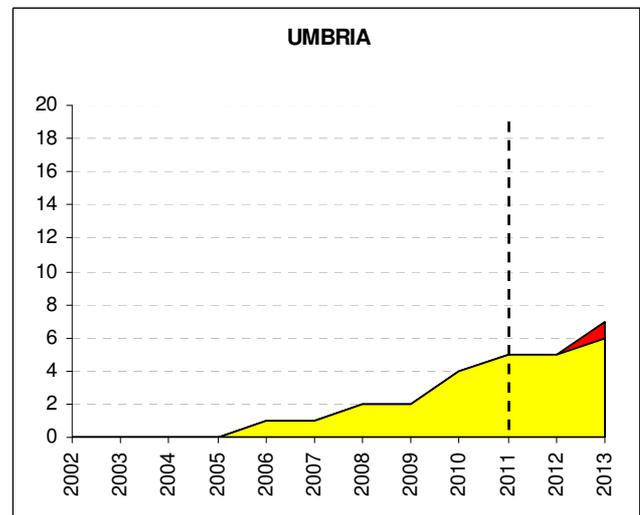
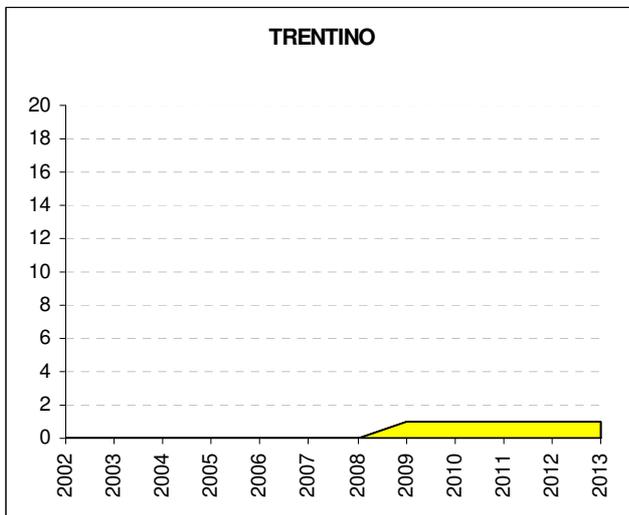
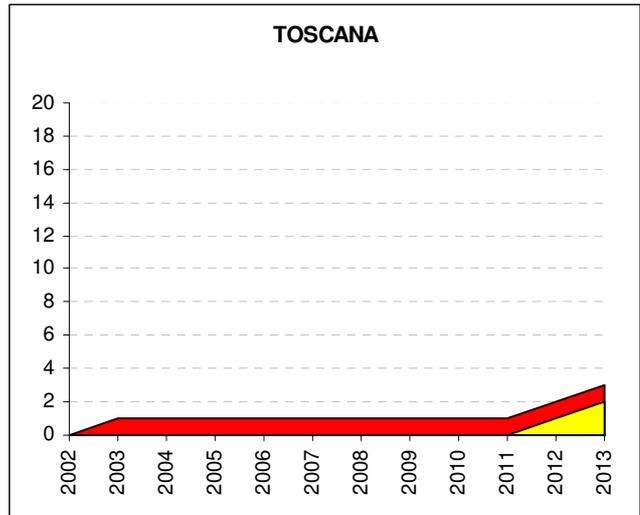
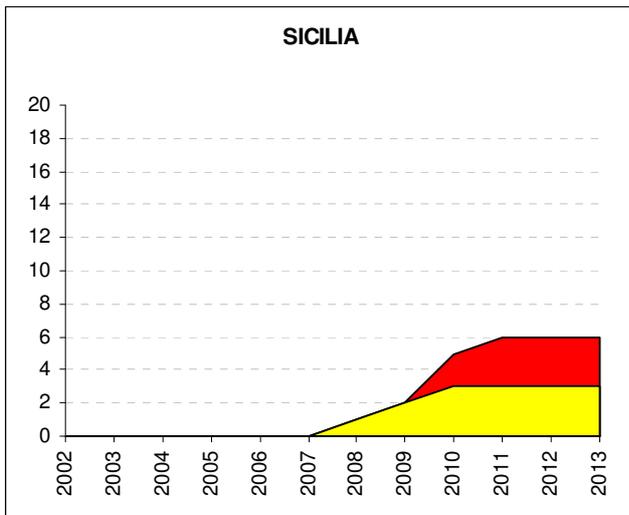


Fig. 3b – stato dell'arte generale dei CdF in Italia (aggiornamento dicembre 2013) – declinazione per grado di attivazione su base regionale

Coordinamento Agende 21 Locali Italiane
VIII Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume
 Firenze, 09 dicembre 2013



A Settembre 2013 la Regione Veneto ha aperto un bando rivolto ad Enti pubblici per il sostegno finanziario ai processi di CdF. Tale bando ha avuto una risposta significativa (circa 20 candidature), solo una parte delle quali relative ad esperienze che risultavano precedentemente annunciate. Al fini del presente censimento pertanto sono state considerate solo le esperienze registrate secondo il metodo e i criteri sopra descritti. Eventuali proposte che dovessero maturare in un annuncio e/o in una iniziativa effettivamente avviata saranno censite nei prossimi round di ricognizione.

Fig. 3c – stato dell'arte generale dei CdF in Italia (aggiornamento dicembre 2013) – declinazione per grado di attivazione su base regionale

Dalle analisi dei dati raccolti con il censimento è stato inoltre possibile determinare le tipologie di soggetti promotori delle iniziative (fig. 4), non necessariamente anche coordinatori della successiva implementazione, e il grado di attuazione delle esperienze con riferimento alle fasi caratteristiche dei processi (fig. 5).

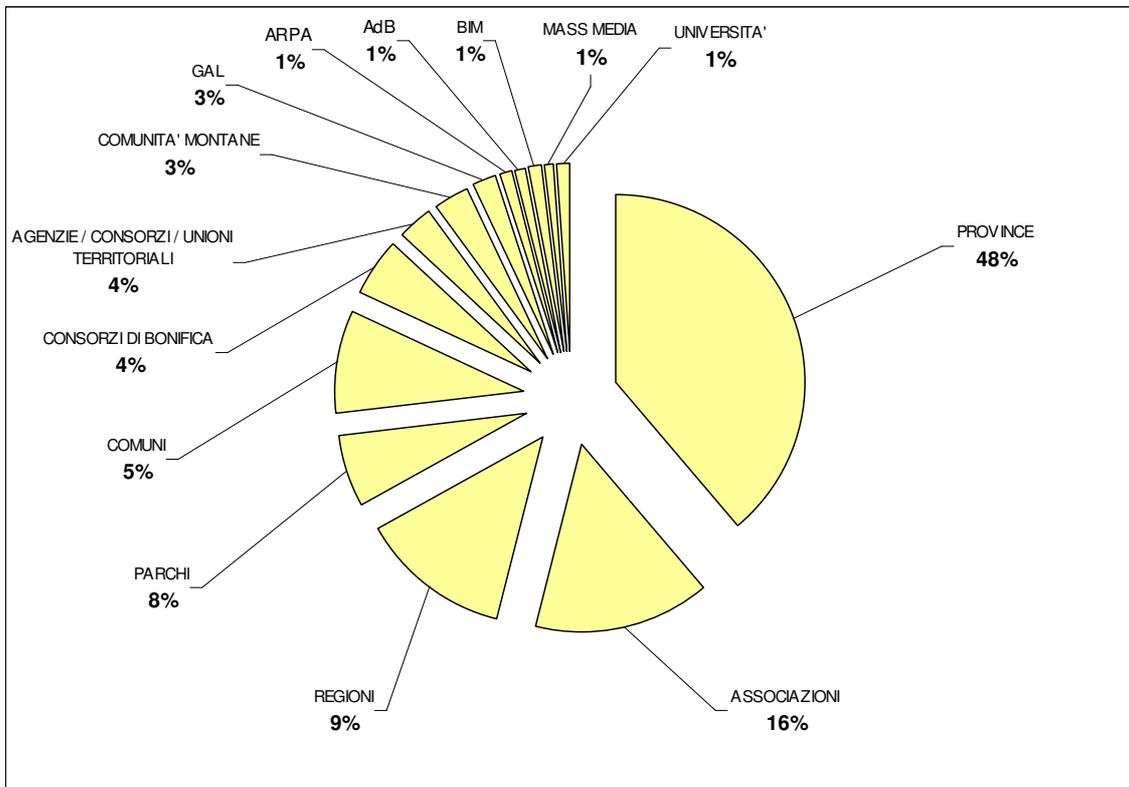


Fig. 4 – stato dell'arte generale dei CdF in Italia (aggiornamento dicembre 2013) – declinazione per soggetti promotori

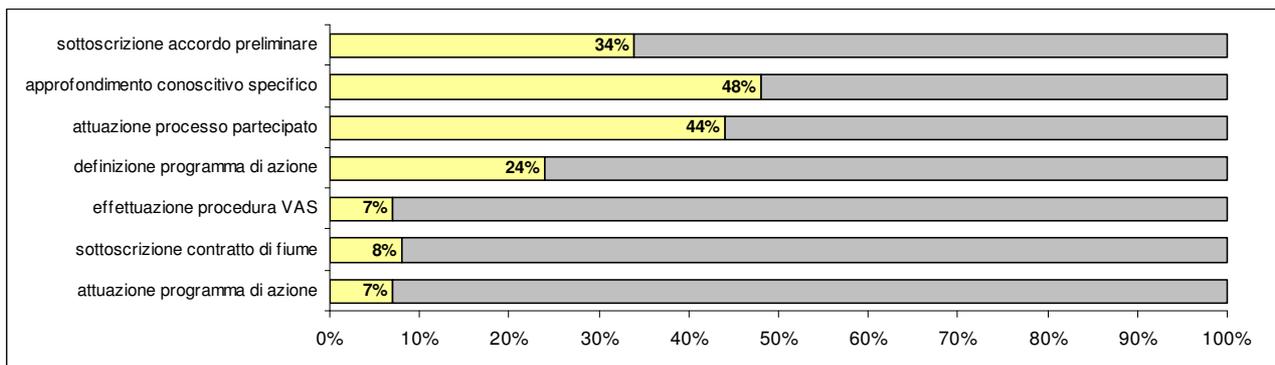


Fig. 5 – stato dell'arte generale dei CdF in Italia (aggiornamento dicembre 2013) – declinazione per fasi implementate

Le Province risultano i soggetti che ad oggi sono risultati maggiormente attivi (48 % dei casi) nel promuovere iniziative di CdF. Rispetto ai dati precedenti (Gusmaroli, 2012), si registra un rilevante ruolo del mondo associativo pari al 16 % (+ 9 % rispetto al 2012). Complessivamente si registra un ampio ventaglio di soggetti (n. 14) che hanno promosso iniziative di CdF.

Con riferimento al grado di implementazione delle fasi caratteristiche, si registra come nel 34 % dei casi totali (48 % dei casi avviati e/o sottoscritti) sia stato previsto un impegno formale all'inizio del processo, nel 48 % dei casi totali (68 % dei casi avviati e/o sottoscritti) sono stati sviluppati studi specifici a integrazione del quadro conoscitivo esistente, nel 44 % dei casi totali (61 % dei casi avviati e/o sottoscritti) sia stato attivato un processo partecipato e solo nel 24 % dei casi totali (34 % dei casi avviati e/o sottoscritti) si sia giunti alla definizione di un Piano di Azione. La procedura di VAS,

esplicitamente prevista solo in Piemonte, è stata avviata solo nel 7 % dei casi totali, mentre l'8 % dei casi totali è giunto alla formale sottoscrizione del Contratto.

Dai dati raccolti è possibile evincere la distribuzione delle esperienze censite (casi annunciati) sulla base dei Distretti Idrografici italiani (fig. 6), che presenta un 33 % di casi totali nel Distretto Padano e a scendere tutti gli altri Distretti.

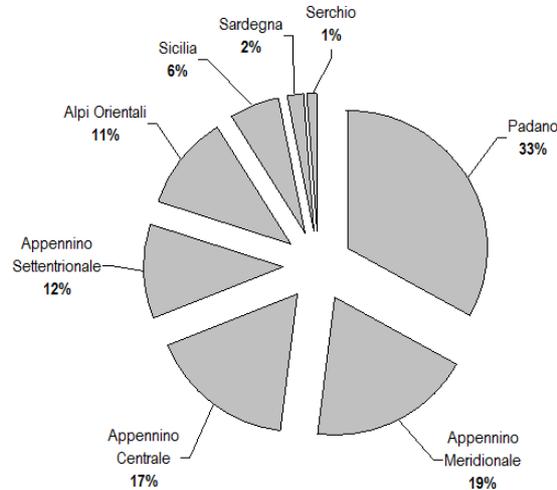


Fig. 6 – stato dell'arte generale dei CdF in Italia (aggiornamento dicembre 2013) – declinazione per distretti idrografici

Infine, con riferimento alle diverse tipologie di declinazioni idrografiche già richiamate nell'introduzione, i dati registrati offrono uno spaccato delle diverse casistiche (fig. 7), dal quale si evince una netta prevalenza di esperienze di Contratto di Fiume (84 % dei casi annunciati) rispetto a tutte le altre fattispecie, le quali comunque rappresentano n. 7 diverse specificità e costituiscono il 16 % dei casi totali (con il 5 % dei Contratti di Lago e il 4 % dei Contratti di Paesaggio³).

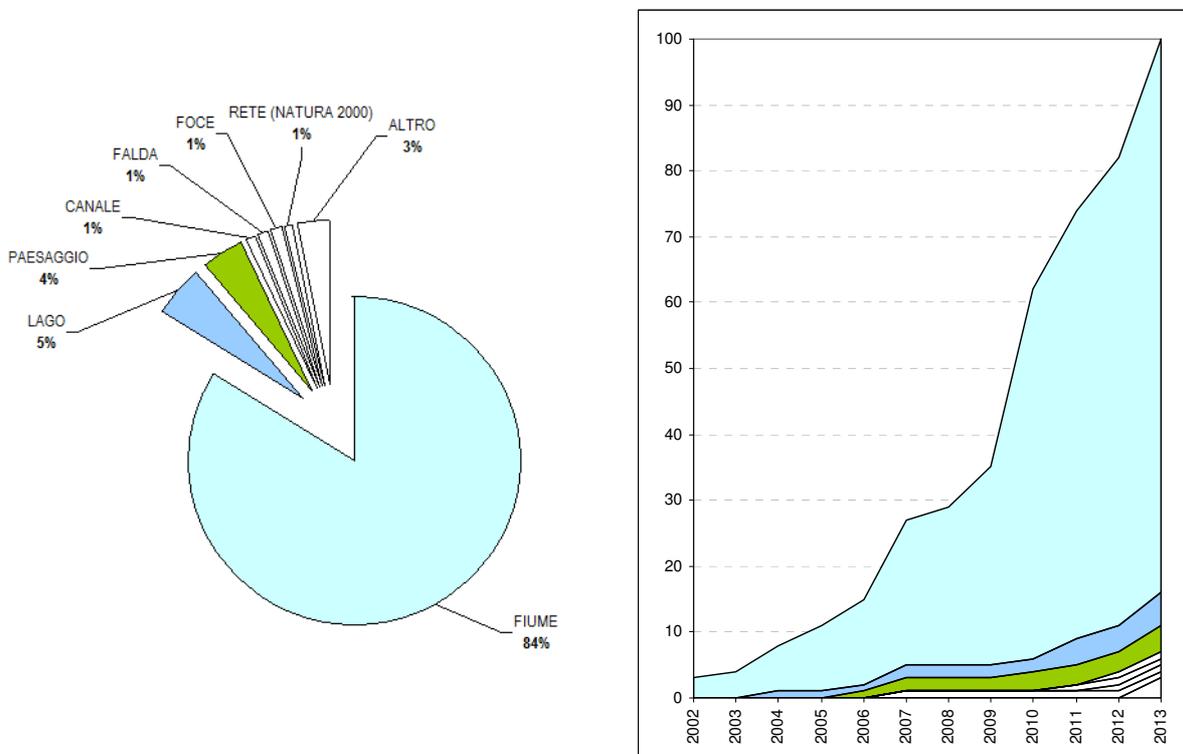


Fig. 6 – stato dell'arte generale dei CdF in Italia (aggiornamento dicembre 2013) – declinazione per tipologie idro(fisio)grafiche

³ Un caso in Emilia Romagna è stato definito come Contratto di Fiume-Paesaggio. Al fini del censimento questa esperienza è stata registrata come Contratto di Fiume.

CONCLUSIONI

Il censimento nazionale delle esperienze di CdF - costantemente aggiornato - consente di disporre di un significativo (ma non esaustivo) strumento di monitoraggio di quella particolare famiglia di processi e strumenti di *governance* dei sistemi fluviali riconducibile alla pianificazione strategica e/o alla programmazione negoziata secondo accordi contrattuali.

I risultati attuali dimostrano come i percorsi decisionali contrattualizzati declinati alla scala idrografica abbiano raggiunto un livello di distribuzione in Italia tale da interessare tutti i Distretti Idrografici, sebbene il grado di attuazione sia ancora in fase embrionale (solo n. 8 casi sono giunti alla sottoscrizione finale⁴) soprattutto nelle regioni meridionali e insulari. I CdF stanno evidentemente maturando dall'iniziale fase pilota, promossa e attuata *in primis* dalle Regioni Lombardia (2002) e Piemonte (2007), ad una fase di implementazione territorialmente articolata che interessa l'intero territorio nazionale. In questo senso risulta opportuno identificare quanto prima a livello sovra-regionale un riferimento programmatico generale e degli indirizzi metodologici al fine di orientare le esperienze in divenire verso percorsi coerenti con le politiche comunitarie europee (in *primis* la Direttiva Quadro sulle Acque e la Direttiva Alluvioni) e garantire alle stesse qualità ed efficacia (anche in prospettiva di candidare le risultanze dei percorsi decisionali contrattualizzati ad attrarre risorse economiche della programmazione economica 2014-2020).

La presentazione dei dati del censimento al Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume vuole essere da un lato un contributo informativo alla comunità istituzionale, tecnico-scientifica e associativa interessata a tali processi, dall'altro una occasione di verifica dei dati raccolti dallo stesso censimento al fine di perfezionare la ricognizione e renderla eventualmente più aderente alla realtà. In tal senso si prega di inviare eventuale richieste di chiarimento ovvero osservazioni all'indirizzo email info@ecoingegno.it.

I dati presentati nel presente contributo sono liberamente utilizzabili per fini di ricerca e divulgazione.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

- Bastiani M. (a cura di), 2011. *Contratti di Fiume*. Dario Flaccovio Editore, Palermo. [1]
- Gusmaroli G., Melucci A., Boz B., Baldo G., Nardini A., 2008. *Contrat de Rivière as participative decision making tool to implement River Restoration. State of art in Italy and Agogna stream case study*. In 4th ECRR International Conference on River Restoration, Venice, Italy. [2]
- Gusmaroli G., 2012. *Censimento nazionale delle esperienze di Contratto di Fiume*. In VI Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume. Torino, 3 febbraio 2012. [3]
- Gusmaroli G., 2012. *Dieci anni di Contratti di Fiume in Italia: dai risultati del primo censimento alla proposta di un osservatorio*. In VII Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume. Bologna, 16 novembre 2012. [4]
- Pineschi G., Gusmaroli G., 2013. *Negotiated agreements at basin scale as a tool for the integrated implementation of WFD and FD in Italy: results of a national census of River Contracts experiences (2002-2012) and future challenges*. In 5th ECRR International Conference on River Restoration, Vienna, Austria. [5]

⁴ Belbo, Orba e Sangone in Piemonte; Olona (Buzzente e Lura), Seveso e Lambro in Lombardia; Panaro in Emilia Romagna; Ofanto in Puglia; si segnala la ormai prossima sottoscrizione del CdF per il torrente Agogna in Piemonte.