

## **TITOLO**

Dieci anni di Contratti di Fiume in Italia: dai risultati del primo censimento alla proposta di un osservatorio

## **AUTORE**

Giancarlo Gusmaroli <sup>1</sup> (Studio Ecoingegno - Venezia)

## **SESSIONE**

Integrazione e diffusione dei Contratti di Fiume all'interno delle politiche nazionali, regionali e locali

## **RIASSUNTO**

Nel 2008 è stato avviato il primo censimento sistematico delle esperienze di Contratto di Fiume (in seguito CdF) in Italia [3], 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 dei CdF.

La presente memoria espone i criteri di ricognizione adottati per il censimento e riporta un estratto dei principali risultati quantitativi attualmente disponibili. In particolare vengono illustrate le fasi di implementazione che sono state riconosciute come passaggi caratteristici dei percorsi di CdF e sulla base delle quali è stata impostata la check-list censuaria. Il censimento, in continuo aggiornamento su base mensile, fornisce informazioni quantitative circa la dimensione del "movimento" dei CdF, con riferimento alla distribuzione geografica, amministrativa e temporale, nonché al livello di attuazione delle diverse esperienze.

Se all'inizio della ricognizione le esperienze risultavano ancora circoscritte a pochi ambiti idrografici, negli ultimi anni è stata riscontrata una notevole diffusione di casi - anche con declinazioni idrografiche diverse quali Contratti di Lago, di Falda, di Paesaggio, di Canale, di Foce e Natura 2000 - a testimonianza di un crescente interesse nei confronti dei percorsi di programmazione contrattualizzata per la *governance* dei territori d'acqua.

Dall'analisi degli esiti del rilevamento, emerge l'opportunità di strutturare un osservatorio nazionale finalizzato a far evolvere lo strumento censuario in un momento di verifica e valutazione delle esperienze in corso, non tanto al fine di stabilire graduatorie di merito, quanto piuttosto a individuare punti di forza e di debolezza dei percorsi di CdF già intrapresi, per ricavare elementi di indirizzo e supporto metodologico ai processi in fase di avvio o di futura attivazione.

## **INTRODUZIONE**

Il censimento nazionale dei CdF 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 dei 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 gestione dei bacini idrografici, fornendo altresì le basi per una analisi comparativa delle prime esperienze in essere.

---

<sup>1</sup> L'autore della presente memoria ha maturato una esperienza specifica nella veste di consulente di vari soggetti promotori e/o coordinatori di percorsi di CdF o analoghi a livello nazionale. Attualmente sta supportando tecnicamente Finpiemonte e la Regione Piemonte nell'ambito del CdF Bormida, nonché la Provincia di Vicenza nell'ambito del Contratto di Falda dell'Alta Pianura Vicentina (primo caso in Italia riferito alla *governance* delle acque sotterranee).

Il contesto di riferimento del censimento è l'intero territorio nazionale, con l'intento di osservare il fenomeno di interesse e diffusione non solo in quegli ambiti in cui ha già preso formale avvio (in particolare le 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" su motore di ricerca "Google Italia<sup>®</sup>". Alcune esperienze possono essere cercate *ad hoc* sulla base di segnalazioni pervenute all'autore attraverso canali vari quali convegni, corsi 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.

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

<b>sottoscrizione accordo preliminare</b>	formalizzazione di un accordo (tipicamente nella forma del protocollo di intesa) tra gli attori territoriali con potere decisionale ed eventualmente anche con gli stakeholders maggiormente coinvolti, finalizzato a condividere preliminarmente l'impegno a sviluppare il percorso di programmazione negoziata prodromico alla definizione del CdF
<b>approfondimenti conoscitivi specifici</b>	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
<b>attuazione processo partecipato</b>	attivazione di un processo partecipato aperto agli attori locali (pubblico e privato) e supportato da idonei strumenti informativi
<b>definizione programma di azione</b>	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
<b>effettuazione procedura di VAS (*)</b>	avvio della procedura di VAS (Valutazione Ambientale Strategica) del programma di azione del CdF, secondo le specifiche disposizioni normative vigenti
<b>sottoscrizione Contratto di Fiume</b>	approvazione formale del CdF da parte dei soggetti coinvolti mediante sottoscrizione dello stesso
<b>implementazione programma di azione</b>	avvio della fase di implementazione del programma di azione mediante formale attivazione degli impegni presi nel CdF

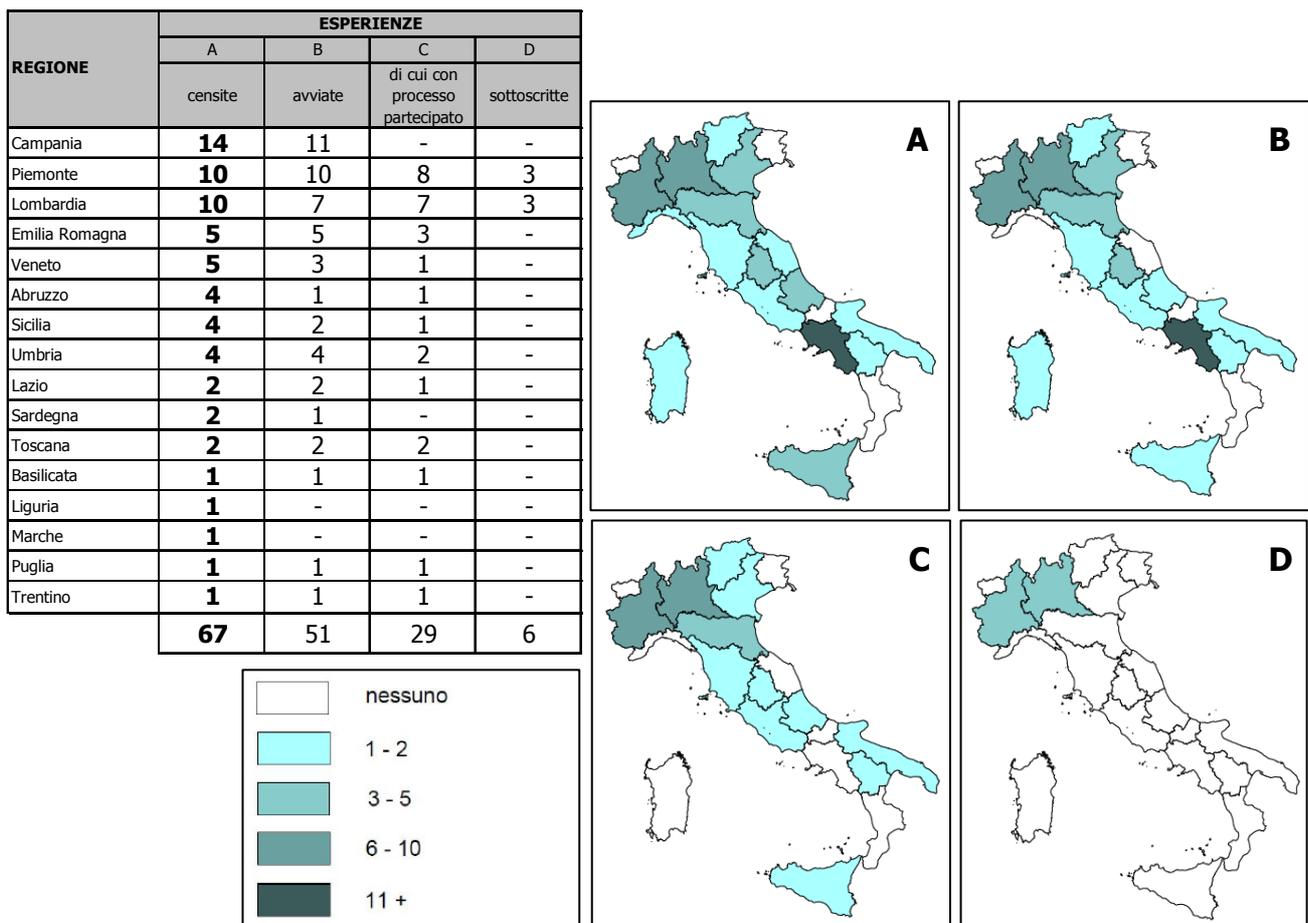
(\*) attualmente solo la Regione Piemonte ha formalizzato l'assoggettabilità a VAS dei CdF

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. In tal senso si specifica come in Italia al momento si registrino almeno cinque esperienze pioniere di programmazione contrattualizzata su diversi ambiti fisiografici che hanno preso il nome di Contratto di Lago (Viverone e Avigliana in Piemonte), Contratto di Paesaggio (sottobacino del fiume Nera a Terni e ambito del Pollino in Calabria) o Contratto di Falda (Alta Pianura Vicentina), le quali non sono incluse nel database.

## RISULTATI

La presente memoria riporta una sintesi delle elaborazioni condotte sui dati rilevati dal censimento delle esperienze di CdF. 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'80% delle Regioni italiane risulta interessata da almeno una esperienza di CdF (risultano attualmente escluse solo Valle d'Aosta, Friuli Venezia-Giulia, Molise e Calabria), valore che scende al 60% 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 nelle Regioni Campania, Lombardia e Piemonte, sebbene solo in queste ultime due le esperienze censite risultino quasi sempre anche effettivamente avviate (ovvero giunte a sottoscrizione dell'atto formale del CdF).

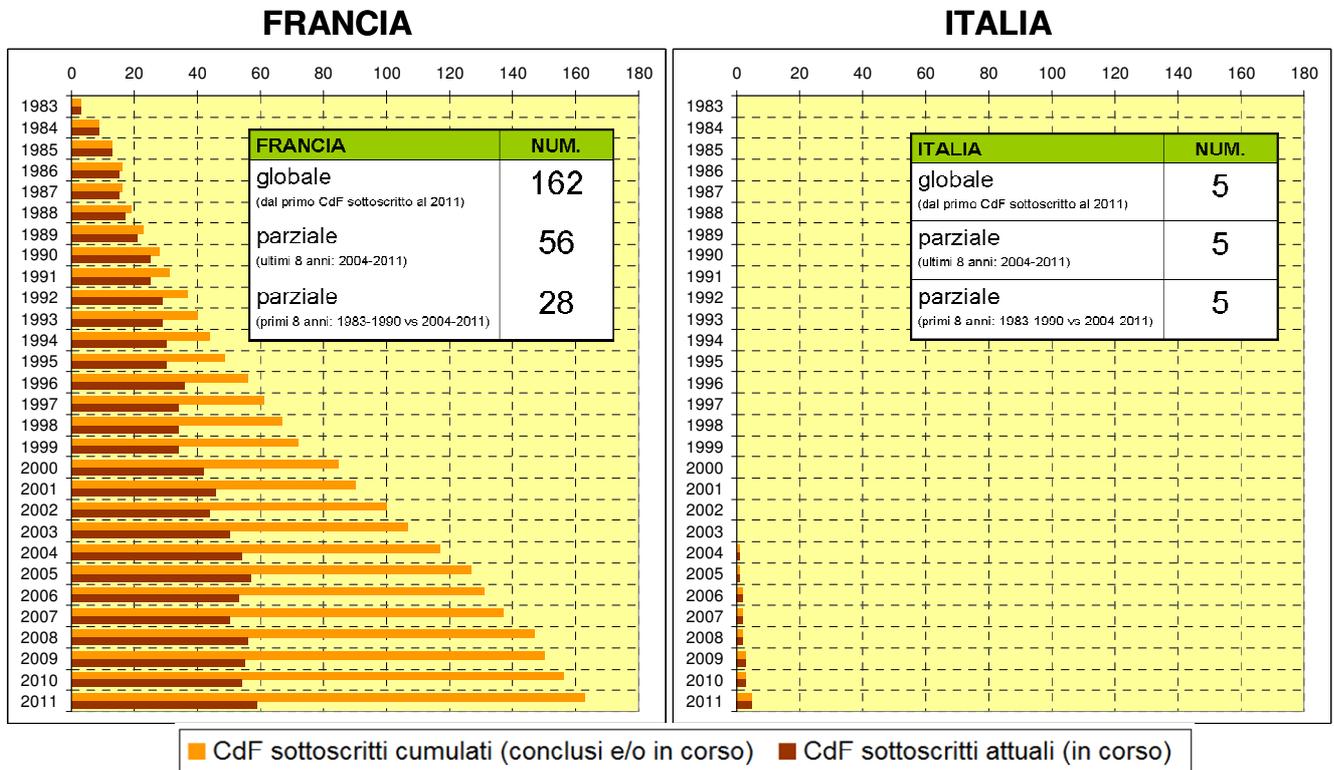
Fig. 1 – stato dell'arte regionale dei CdF in Italia (agg.to ottobre 2012) – declinazione per grado di attivazione



L'esiguo numero di CdF sottoscritti a livello nazionale, considerando in particolare che il primo risale al 2004 (Olona-Bozzente-Lura in Lombardia) e che la totalità di questi risulta localizzata in Lombardia e Piemonte, ha indotto l'opportunità di una analisi di *benchmarking* con l'omologa esperienza francese avviata già nel 1981. Il confronto, aggiornato al 2011, presenta un evidente

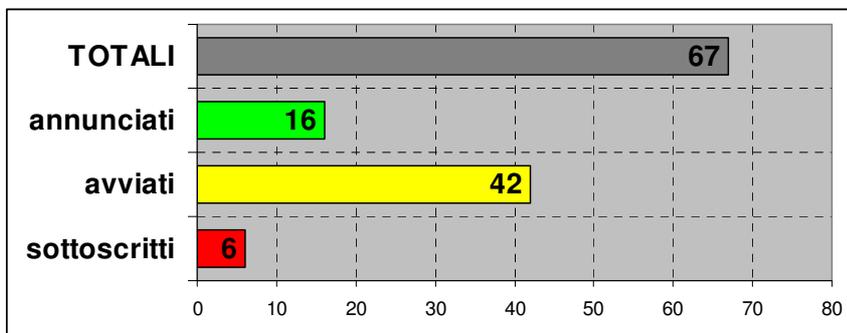
avvio rallentato da parte italiana, con cause da ricercarsi probabilmente nel diverso assetto amministrativo e nello sfasamento dei percorsi culturali che stanno accompagnando la *governance* dei bacini idrografici (in particolare si pensi che la programmazione negoziata è stata introdotta nel nostro ordinamento nazionale solo alla fine degli anni '90).

Fig. 2 – analisi comparativa dell'evoluzione dei CdF sottoscritti in Italia e Francia (agg.to dicembre 2011)



A livello generale, lo stato dell'arte in Italia (fig. 3) presenta una condizione di incipiente diffusione dei CdF, con 67 casi censiti di cui 42 formalmente avviati (ovvero con attivata almeno una delle fasi caratteristiche di cui in tab. 1) e ulteriori 6 formalmente sottoscritti. Risultano solamente annunciati 16 casi. I bacini fluviali interessati dalla totalità delle esperienze censite costituiscono più del 15% della superficie nazionale.

Fig. 3 – stato dell'arte generale dei CdF in Italia (agg.to ottobre 2012) – declinazione per grado di attivazione



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.

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 (agg.to ottobre 2012) – declinazione per soggetti promotori

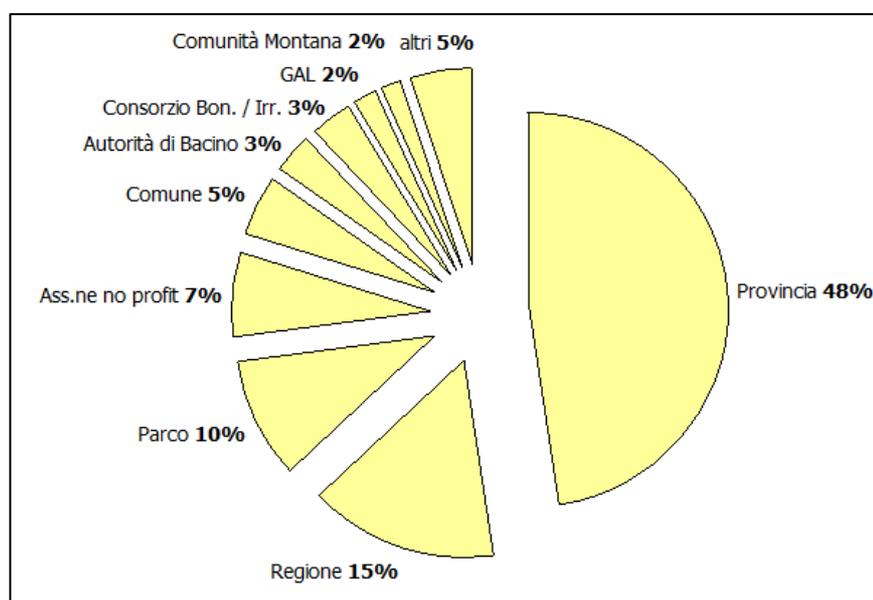
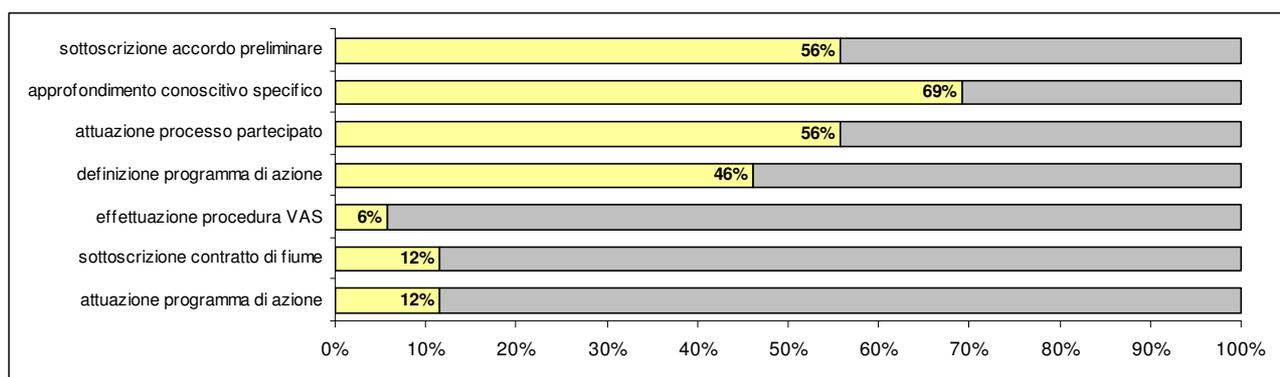


Fig. 5 – stato dell'arte generale dei CdF in Italia (agg.to ottobre 2012) – declinazione per fasi implementate



Con riferimento alle esperienze giunte alla fase di formalizzazione del CdF, è stata effettuata una ricognizione preliminare del livello di dettaglio dei rispettivi programmi di azione (tab. 2), dalla quale si evince un generale buon livello di implementazione (in qualche modo proporzionale al tempo passato dalla firma) e di dettaglio del *corpus* delle misure, sebbene i CdF piemontesi siano attualmente caratterizzati da una assenza di specificazione della stima dei costi per l'attuazione delle azioni individuate.

Tab. 2 – ricognizione preliminare del livello di dettaglio dei programmi di azione dei CdF sottoscritti

Regione	ambito idrografico	anno sott.ne	misure			budget	soggetti attuatori	termini attuativi	specifiche attuative	piano monitor.
			n. prev.	n. in corso	n. attuate					
Lombardia	Olona	2004	41	36	30	X	X	X	X	X
	Seveso	2006	19	19	16	X	X	X	X	X
	Lambro	2012	51	-	-	X	X	X	X	X
Piemonte	Sangone	2009	25	8	-		X	X	X	X
	Belbo	2010	40	9	1		X	X	X	X
	Orba	2010	40	n.d.	n.d.		X	X	X	X

Da una prima ricognizione nel merito degli approcci finora sperimentati nelle varie esperienze, emerge come nella quasi totalità dei casi il CdF risulti caratterizzato da una ricerca di strategie multi-obiettivo e partecipate di riqualificazione dei bacini fluviali, nell'ambito delle quali assumono un ruolo di rilievo i seguenti fattori comuni: (i) il recupero del valore identitario del fiume, (ii) la conduzione a sistema di (parte) degli interessi in gioco e (iii) la formulazione di misure integrate per il miglioramento ambientale.

Infine, l'attività del censimento e l'interazione con i soggetti promotori delle esperienze rilevate ha consentito di avviare anche una ricognizione del grado di riconoscimento programmatico dei CdF nei vari contesti italiani (tab. 3). Si tratta di risultati probabilmente non esaustivi, in ragione della complessa articolazione degli strumenti da considerare e della ancora preliminare implementazione di questo fronte censuario; tuttavia emerge chiaramente come gli ambiti territoriali risultati più attivi dal censimento abbiano sviluppato una formalizzazione significativa dei CdF come strumenti attuativi di politiche di settore e territoriali.

Tab. 3 – riconoscimento programmatico dei CdF (ricognizione preliminare)

strumento programmatico	casi censiti di riconoscimento formale dei CdF	Enti interessati
Piani di Gestione delle Acque	3	Distretto Padano, Distretto Alpi Orientali, Distretto Appennino Meridionale
Piani di Tutela delle Acque	2	Regione Lombardia, Regione Piemonte
Piani Sviluppo Rurale	1	Regione Piemonte
Piani Paesistici Regionali	2	Regione Lombardia, Regione Puglia
Piani Territoriali Regionali	2	Regione Lombardia, Regione Piemonte
Piani Territoriali Provinciali	2	Provincia di Torino, Provincia del Medio Campidano

## 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.

I risultati attuali dimostrano come questi percorsi decisionali partecipati 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 6 casi sono giunti alla sottoscrizione finale<sup>2</sup>) 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.

<sup>2</sup> Belbo, Orba e Sangone in Piemonte; Olona (Buzzente e Lura), Seveso e Lambro in Lombardia; si segnalano le ormai prossime sottoscrizioni per Panaro in Emilia Romagna e Agogna in Piemonte.

Una analisi nel merito delle principali esperienze censite (Lafratta e Gusmaroli, 2011) ha consentito una identificazione generale dei CdF come **atti volontari di impegno condiviso da parte di diversi soggetti pubblici e privati, a vario titolo interessati ai corsi d'acqua, per la riqualificazione ambientale e la rigenerazione socio-economica dei sistemi fluviali**, che ad oggi sembra essere l'espressione più calzante per descrivere in forma inclusiva le diverse espressioni metodologiche assunte dai CdF. In tal senso, vista la complessità delle questioni in gioco e la dimensione multi-scalare e multi-attoriale delle stesse, si ritiene che i percorsi partecipati dei CdF, prima che occasioni per condividere le decisioni, possano/debbero essere opportunità per condividere *il modo di prendere* le decisioni. In ogni caso pare opportuno sottolineare come la valenza programmatica e negoziale tipicamente assunta dai CdF, che rinuncia all'approccio regolatorio per assumere quello contrattuale volontario, dovrebbe imporre un riconoscimento degli stessi come processi *decisionali* partecipati e non come meri processi partecipati consultivi, sebbene in tutti i casi analizzati non sia evidente la cogenza delle obbligazioni assunte con la sottoscrizione degli accordi finali.

Al fine di comprendere compiutamente il fenomeno in atto e individuare le modalità più opportune per capitalizzarne i punti di forza - ovvero risolverne i punti di debolezza - in coerenza con i vigenti strumenti di pianificazione alla scala idrografica e territoriale, questa stagione di rapida disseminazione richiede una parallela evoluzione del monitoraggio dei processi in corso dalla forma del censimento sistematico a quella dell'*osservatorio analitico*. L'efficacia di tale passaggio deve essere garantita dalla definizione di un *protocollo di censimento* delle esperienze che entri nel merito specifico di assetti istituzionali, inquadramenti sociometrici, approcci metodologici, metodi attuati e risultati raggiunti in ogni caso considerato, al fine di poterne valutare la *performance* secondo criteri oggettivi e comparativi. L'esperienza dell'osservatorio, come già impostato dalla Regione Lombardia per l'ambito idrografico del fiume Po, può inoltre avere proficua declinazione alla scala del distretto idrografico, in modo da supportare i processi di implementazione dei relativi piani di gestione (Direttive CE "Acque" e "Alluvioni") collaborando a fornire gli elementi utili affinché i CdF possano assumere un ruolo significativo nella declinazione delle misure alla scala dei sottobacini idrografici.

#### **BIBLIOGRAFIA**

- AA.VV., 2011. *Contratti di Fiume*. A cura di Bastiani M., Dario Flaccovio Editore. [1]
- Gusmaroli G., Baldo G., Melucci A., 2005. *River restoration in Italy: state of art, cultural basis and significant experiences*. In "Pritvhi 2005 Global Eco Meet" proceedings, Water Conservation Session, Trivandrum, Kerala, India. [2]
- 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. [3]
- Gusmaroli G., 2012. *Censimento nazionale delle esperienze di Contratto di Fiume*. VI Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume. Torino, 3 febbraio 2012. [4]
- Lafratta R., Gusmaroli G., 2011. *Studio preliminare e linee guida per l'avvio dei Contratti di Fiume in provincia di Salerno (bacini pilota fiumi Alento, Bussento, Sele, Tanagro, Tusciano)*. Documento tecnico interno per conto della Provincia di Salerno. [5]

#### **SITOGRAFIA**

- [www.contrattidifiume.it](http://www.contrattidifiume.it) (ultima visita: ottobre 2012) [6]
- [www.regione.piemonte.it/acqua/contratti.htm](http://www.regione.piemonte.it/acqua/contratti.htm) (ultima visita: ottobre 2012) [7]
- <http://nuke.a21fiumi.eu> (ultima visita: ottobre 2012) [8]
- <http://gesteau.eaufrance.fr> (ultima visita: dicembre 2011) [9]

#### **NOTA**

Tutti i contenuti della presente memoria possono essere utilizzati per presentazioni pubbliche e pubblicazioni divulgative previa richiesta all'autore (info@ecoingegno.it) e consenso da parte dello stesso. Ogni altro uso non è consentito, salvo specifica autorizzazione da parte dell'autore.