



Parte IV

INQUADRAMENTO NORMATIVO

R. Telò*, M. Pinardi**, M. Bartoli**, A. Bodini**, P. Viaroli**, E. Racchetti**, D. Cuizzi***, M. Vannuccini***, L. Previdi****

*Studio di Ingegneria Ambientale Telò

**Dipartimento di Scienze Ambientali dell'Università di Parma

***Studio tecnico associato Eureco

****Architetto Lara Previdi

con il contributo dell'Unità di Progetto e di Igeam – Avanzi

1. Premessa

I fiumi hanno permesso lo sviluppo di intere civiltà e costituiscono una delle porzioni più importanti di un territorio.

Da sempre sono stati sfruttati e regimati agli usi dell'uomo, ma è soprattutto in questi ultimi decenni che molti grandi corsi d'acqua hanno subito enormi stravolgimenti.

L'ambiente naturale fluviale è stato gravemente danneggiato, sia perché direttamente colpito, sia perché si sono innescati fenomeni di alterazione ecologica molto pericolosi, determinando forti ripercussioni su sistemi, come le zone umide e i boschi ripariali, la cui vita è strettamente legata alle variazioni della disponibilità idrica.

Le principali problematiche che questo sfruttamento ha prodotto, sono sinteticamente riassumibili:

Nell'artificializzazione dell'assetto fluviale e nella gestione delle acque:

- assetto della regione fluviale autonomo e completamente avulso dal restante contesto territoriale;
- il fiume ha assunto i caratteri idraulici assimilabili ad un canale delimitato da sponde artificiali in cui l'acqua occupa solo lo spazio residuale concessogli dalle attività antropiche e dalle necessità di difesa idraulica;
- perdita (per azione antropica) dei caratteri evolutivi (idraulici e morfologici) del fiume e della fascia di graduale transizione tra acqua e terra;
- utilizzazione delle aree golenali (e la loro quasi totale sparizione), compartimentata e indipendente dai processi evolutivi naturali indotti dal fiume e dal suo ecosistema;

Nella riduzione del valore ecologico e attività ad elevato impatto:

- progressiva perdita dei caratteri identificativi e caratterizzanti il paesaggio fluviale padano e sua trasformazione in un'area di marginalità, anche sotto il profilo sociale ed economico;
- semplificazione dell'ecosistema fluviale a cui si associano elementi di monotonia e artificialità colturale (agricoltura intensiva), con utilizzo di concimi chimici e fitofarmaci;
- introduzione accidentale di specie infestanti esotiche che sono andate a colonizzare gran parte delle aree naturali residue;
- basso livello di qualità delle acque;
- massiccia presenza di attività di trasformazione (cave);
- infrastrutturazione prevista per la navigazione turistico-commerciale;

L'ampia diversificazione geomorfologica, ecologica, storica e culturale dei paesaggi attraversati dai fiumi, la rilevanza delle loro dinamiche evolutive, l'intensità e varietà delle utilizzazioni antropiche presenti, la stessa appetibilità delle risorse per usi plurimi e non di rado conflittuali e, nel contempo, l'insopprimibile unitarietà e continuità del "corridoio fluviale", rendono evidente la necessità di strumenti di gestione generale e complessi, in grado di fungere da quadro di riferimento per una molteplicità di politiche multisettoriali, da coordinare ed integrare.

A tal fine si rende necessario arrivare alla definizione di un insieme di obiettivi ambientali concreti e quantificabili (in termini di salvaguardia degli habitat naturali e di neoformazione, di ricostruzione di paesaggi degradati, di miglioramento della qualità ecosistemica), da utilizzarsi come quadro di riferimento per le verifiche di sostenibilità delle attività produttive, ricreative e sociali in essere e proposte, ma anche dell'efficacia delle azioni e degli interventi a tutela dell'ambiente e del paesaggio, finora attuati.

In occasione del Forum Plenario, conclusivo del Progetto "Da Agenda 21 ad Azione 21: gestione integrata e partecipata del Fiume Mincio" si vuole proporre la sottoscrizione di un "Protocollo di Intesa denominato: *verso il Contratto di Fiume per il Bacino del Mincio*", tra tutti i soggetti portatori di interesse, pubblici e privati e la Regione Lombardia, per la definizione di un percorso condiviso per la realizzazione del Contratto di Fiume.

1. Introduzione

La crescente necessità e la complessità della gestione integrata del territorio e delle sue risorse, le specificità locali, l'eterogeneità delle realtà amministrative, il sovrapporsi di fenomeni economici di nuovi elementi di natura sociologica ed eco-ambientale e la scarsità delle risorse disponibili, sono solo alcuni degli aspetti che contribuiscono a complicare il quadro di intervento ed attuazione delle politiche pubbliche locali.

Negli ultimi anni la programmazione territoriale-ambientale è stata oggetto di frequenti e profonde riforme di natura istituzionale e legislativa, che ne hanno esteso le competenze e lo spazio di azione, ma nel contempo ne hanno enfatizzato le responsabilità. I processi di decentramento amministrativo, il passaggio da una finanza derivata ad una autonoma, i concetti di programmazione negoziale, di valutazione di impatto degli interventi e di progettazione integrata, sono esempi di innovazioni che hanno radicalmente rivoluzionato l'approccio alla programmazione economica locale.

Lo strumento più idoneo per raggiungere con particolare efficacia il livello di "condivisione e concertazione delle molteplicità territoriali e ambientali" e, di conseguenza, per dare effettiva credibilità e natura contrattuale agli atti che rendono possibili interventi complessi, non può che essere, allo stato attuale della normativa nel nostro Paese, l'utilizzo degli strumenti - ormai numerosi e flessibili - propri della "**programmazione negoziata**".

In effetti, la programmazione negoziata è, prima che una procedura, una cultura, un metodo di governo territoriale che privilegia il confronto e l'incontro delle responsabilità istituzionali - in una logica di sussidiarietà - rispetto a forme di autonomia decisionale che, sciolte da vincoli di corresponsabilità, conducono inevitabilmente alla divaricazione delle scelte, alla conseguente polverizzazione delle risorse, alla instabilità degli obiettivi programmatici, alla perdita di controllo su tempi, costi e metodi di realizzazione degli interventi.

E' per questo che, operando in coerenza con gli obiettivi programmatici assegnati dalla Giunta Regionale, la Direzione Generale Culture, Identità e Autonomie della Lombardia della Regione Lombardia privilegia la metodologia della programmazione negoziata quale strumento di lavoro per la configurazione del quadro delle priorità di intervento, in una logica di accurata progettazione sia nei contenuti che nei modi del finanziamento; anzi, più giusto è dire di "cofinanziamento", giacché uno dei principali esiti della programmazione negoziata è quello di rendere interattive e coerenti nel tempo le disponibilità finanziarie che possono essere assegnate dalle istituzioni contraenti accordi, patti, intese, convenzioni, ecc., per il raggiungimento di un ben determinato obiettivo di sviluppo culturale ed economico.

La "programmazione negoziata" si configura, ormai da tempo, come un significativo strumento, volto alla concreta realizzazione di progetti d'intervento, complessi e particolarmente rilevanti sotto il profilo economico, che coinvolgono, pur con competenze e ruoli diversi, non solo le Amministrazioni Pubbliche, ma anche i privati, rispondendo ai principi di sussidiarietà e di cooperazione tra distinti enti che interagiscono sul territorio, nello sviluppo concreto di progetti di significativo impegno.

2. La programmazione negoziata

La programmazione negoziata è stata introdotta in Italia con la legge 341/95 ed è finalizzata alla promozione e valorizzazione del "partenariato sociale" come fattore in grado di stimolare i processi di sviluppo locale, attraverso la cooperazione di imprese, enti locali, associazioni industriali e del lavoro, banche, fondazioni.

La programmazione negoziata viene, infatti, definita: "regolamentazione concordata tra soggetti pubblici, o tra soggetto pubblico competente, e la parte o le parti pubbliche o private, per l'attuazione di interventi diversi, riferiti ad un'unica finalità di sviluppo che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza".

Pertanto la programmazione negoziata è uno strumento finalizzato alla promozione e allo sviluppo del territorio che si realizza attraverso la collaborazione tra le istituzioni e le parti sociali coinvolte a vario titolo.

Mediante la realizzazione di uno strumento di programmazione negoziata si intende offrire una prima risposta al problema dell'efficacia delle politiche di sviluppo locale, soprattutto con riferimento al sostegno delle aree più svantaggiate del territorio regionale.

L'obiettivo istituzionale è duplice: da una parte consentire una gestione coordinata degli strumenti di programmazione "alta" (Piano di sviluppo regionale, Intesa Istituzionale di Programma, Documenti di programmazione comunitaria), dall'altra favorire e incoraggiare un processo di decisione "dal basso" di tutti i soggetti pubblici e privati interessati ai problemi dello sviluppo territoriale, utilizzando come strumento la concertazione tra i Soggetti pubblici, le parti sociali e le associazioni di categoria interessate allo sviluppo locale del territorio

3.1 Evoluzione storica

Tracce della prassi della contrattazione degli interventi sul territorio sono rinvenibili in Italia fin dagli anni settanta quando sono stati applicati i primi

“Accordi di programma” fra lo Stato e gli imprenditori. In pratica, lo Stato attrezzava siti industriali nelle aree depresse in cambio dell’impianto di industrie che garantivano sviluppo economico ed occupazionale. In questi primi “Accordi di programma” è già possibile rintracciare una prima forma di Concertazione. Principio che attualmente è alla base della “Programmazione negoziata”.

La nuova metodologia della “Programmazione negoziata” nasce nella coscienza politico - amministrativa delle Istituzioni in maniera graduale. E’ vero che la forma giuridica dei nuovi strumenti è stata definita nella forma attuale (e successivamente modificata ed integrata nella legge 662 del 1996, cosiddetta legge finanziaria) nel D. L. 8 febbraio 1995, n. 32, convertito in Legge 7 aprile 1995 n. 104, ma elementi sono rintracciabili per esempio nella legge n. 64 del 1 marzo 1986 sulla Disciplina organica dell’intervento straordinario nel mezzogiorno.

La legge 64, infatti, prevedeva un Piano triennale di sviluppo e, per realizzarlo, ha utilizzato il concetto di “Accordo di programma”, inteso come “l’iniziativa integrata e coordinata di Regioni, Enti locali ed altri soggetti pubblici e amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, per la realizzazione degli interventi previsti nel Programma triennale di sviluppo” per favorire le attività e le iniziative che concorrono al risanamento, all’ammodernamento e all’espansione dell’apparato produttivo ed alla valorizzazione delle risorse locali”.

Un importante elemento di innovazione è certamente rappresentato dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, dove il concetto di “Accordo di programma” esce dall’ambito settoriale, nel quale fino ad allora era confinato, per diventare uno strumento ordinario della programmazione economica. Infatti, nella legge è sancito che “per la definizione e l’attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l’azione integrata e coordinata di Comuni, di Province e Regioni, di Amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti, il Presidente della Regione o il Presidente della Provincia , o il Sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalente sull’opera o sugli interventi, o sui programmi di intervento, promuove la conclusione di un

accordo di programma, anche su richiesta di uno o più dei soggetti interessati per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinarne i tempi, le modalità il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento

La legge 19/12/1992 N. 488 costituisce un altro passaggio fondamentale ai fini dell'affermazione della politica di programmazione economica nazionale, perché, di fatto, abolisce l'intervento straordinario nel Mezzogiorno, riconducendo la titolarità dell'azione di programmazione al Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica e allarga il concetto di area economicamente depressa al territorio nazionale

Ricondotta ad unitarietà la politica economica nazionale, il successivo passaggio obbligato è rappresentato dal D.L. 8/2/95 , convertito dalla legge N. 104 del 7/4/95, che ha rappresentato la formalizzazione della nuova metodologia della "Programmazione negoziata".

La legge 104/95 definisce dunque per la prima volta in maniera formale il concetto di "Programmazione negoziata" elencando i suoi strumenti attuativi. Uno degli elementi di novità contenuto in questa legge è rappresentato dall'estensione ai soggetti privati della titolarità della partecipazione alla negoziazione, introducendo in questo modo il principio del partenariato sociale. Tuttavia, una definizione ex novo della "Programmazione negoziata" è stata formulata con la legge 662 /96, art. 203, legge finanziaria per l'anno 1997.

Il suo scopo è quello "di regolare gli interventi che coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici e privati e che comportano attività decisionali complesse, nonché la gestione unitaria delle risorse finanziarie".

Gli strumenti sono individuati nella 1) "Intesa istituzionale di programma", 2) "Accordo di programma quadro", 3) "Patto territoriale", 4) "Contratto di programma", 5) " Contratto di area".

Tali strumenti consentono di:

- progettare interventi che richiedono considerevoli risorse finanziarie;
- evitare la sovrapposizione non coordinata di più soggetti pubblici su medesimi ambiti;

- sviluppare e attivare modalità di cofinanziamento fra diverse fonti pubbliche e private;
- impegnare le amministrazioni pubbliche di qualsiasi livello a garantire la massima accelerazione e semplificazione di tutti gli adempimenti di natura normativa ed amministrativa;
- coinvolgere e rendere protagonisti anche comuni di piccole dimensioni in progetti culturali di più ampia portata territoriale;
- favorire il rapporto pubblico/privato nella gestione territoriale

La stessa legge ha successivamente demandato al CIPE il compito di regolamentare i nuovi strumenti di attuazione della politica economica nazionale, delegandone anche l'approvazione, nonché la ripartizione delle risorse finanziarie pubbliche destinate allo sviluppo delle aree depresse.

3.2 Inquadramento normativo della programmazione negoziata

In sintesi le principali fonti normative.

A livello internazionale e comunitario:

- Il Capitolo 18 del Documento di agenda 21 di Rio De Janeiro "Programma di Azione, Settore C, relativo alla gestione delle risorse idriche", 1992;
- Il Documento della VI sessione del CSD dell'ONU dedicata all'applicazione dell'Agenda 21 nel campo della gestione delle risorse idriche "Action Eau 21", 1998;
- Il Documento del II° Forum Mondiale dell'Acqua che prevede i "Contratti di Fiume" quali strumenti che permettono di "adottare un sistema di regole in cui i criteri di utilità pubblica, rendimento economico, valore sociale, sostenibilità ambientale, intervengono nella ricerca di soluzioni di governance efficaci", 2000;
- Il VI Programma di Azione per l'Ambiente della Comunità Europea, che ha valore vincolante (per tutti gli Stati membri) e che rafforza l'integrazione della dimensione ambientale nei Piani e nei Programmi di tutti gli Enti pubblici;

- La Carta di Aalborg, carta delle città europee per uno sviluppo sostenibile e durevole, 1994;
- La Direttiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, individuando quelle del "bacino idrografico", come corretta unità di riferimento per il governo delle acque,
- La Direttiva comunitaria 91/676 relativa al contenimento dei nitrati provenienti da fonti agricole recepita dalla Regione Lombardia con d.g.r. 3297 del 11/10/2006.

Rimanendo sempre all'interno del campo d'azione ambientale, altre politiche rilevanti per la riqualificazione dei bacini riguardano due politiche normative non riferite specificamente all'acqua ma rilevanti per gli effetti che esse già hanno o sono destinate ad avere nella gestione delle diverse risorse e sono rispettivamente le ormai 'storiche' **Direttiva "Uccelli" del 1979**, la **Direttiva "Habitat" del 1992** e la **Direttiva 2001/42/CE**, relativa alla cosiddetta VAS, Valutazione ambientale strategica (degli effetti dei piani sull'ambiente, oggi recepita nel D.Lgs. 152/2006).

A livello statale sono:

- Nascita dell'"Accordo di Programma" come istituto giuridico disciplinato, L. 142/1990;
- Introduzione di nuove tipologie di atti di programmazione negoziata, tra cui l'"Intesa Istituzionale di Programma" e l'"Accordo Quadro Stato/Regione", L.662/1996;
- Delibera C.I.P.E. (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica) 21 marzo 1997 "Disciplina della programmazione negoziata";
- D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 "Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali";
- Decreto Legislativo n. 152 del 11 maggio 1999 e s.m., che individua gli strumenti organizzativi di pianificazione adeguati in grado di correlare

strettamente i piani di tutela, i piani di bacino e quelli di gestione del servizio integrato;

- Viene sancita l'efficacia vincolante, per i sottoscrittori, degli impegni finanziari assunti, in sede di "accordo di programma" e di "Accordo di programma Quadro Stato/Regione", L.24 dicembre 2003, n. 350, art. 4;
- Il D.L.vo 152 del 3 aprile 2006 denominato "Testo Unico in materia ambientale", che recepisce la Direttiva 2000/60/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 23 ottobre 2000 (istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, individuando quella del "bacino idrografico" come corretta unità di riferimento per il governo delle acque), in particolare la parte III, "Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche", con l'allegato 1, costituisce l'attuale normativa di riferimento per la difesa delle acque dall'inquinamento. Il decreto, acquisendo i nuovi principi comunitari, si occupa non solo degli aspetti qualitativi e quantitativi delle risorse idriche, ma anche degli aspetti ecologici e della salvaguardia della biodiversità.

A livello regionale, la Lombardia ha disciplinato la materia della programmazione negoziata (nei vari settori: beni ambientali, acqua, suolo, patrimonio storico e architettonico, ...), dapprima con una legge del 1993 (n. 14) e, successivamente con la L.R. 2/2003 e relativo "Regolamento di attuazione" (R.R. 18/2003), con cui sono state dettate specifiche norme su strumenti di programmazione negoziata ulteriori all'"Accordo di Programma" (tra cui l'"Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale" - AQST)", individuando così gli strumenti della programmazione negoziata regionale:

- **l'Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale (A.Q.S.T.);**
- il Programma Integrato di Sviluppo Locale (P.I.S.L.);
- il Contratto di Recupero Produttivo;
- l'Accordo di Programma (A.d.P.).

Con questi strumenti, la realizzazione degli obiettivi individuati viene attuata grazie al coinvolgimento del partenariato istituzionale, economico e sociale fra soggetti pubblici e privati.

Essi possono essere, definiti come:

1. un metodo, una modalità, di natura negoziale attraverso la quale soggetti pubblici e privati concorrono a:
 - individuare determinati obiettivi programmatici;
 - concertare i relativi interventi e le risorse impiegabili;
 - stabilire con forza contrattuale i tempi e i modi delle realizzazioni, le responsabilità e gli obblighi derivanti dagli impegni assunti;
2. un processo di sperimentazione di modelli di cooperazione tra pubblico e privato su:
 - formule organizzative e gestionali;
 - integrazione di risorse pubbliche, imprenditoriali e finanziarie;
 - adattamento funzionale della macchina amministrativa;
3. un'architettura di istituti negoziali funzionalmente correlati riferibili a due diversi livelli di programmazione:
 - la programmazione strategica, che trova espressione nell'Intesa Istituzionale di Programma e negli Accordi di Programma Quadro di livello nazionale e regionale;
 - la programmazione operativa, che si avvale di strumenti quali Accordi di Programma, patti territoriali, contratti d'area, contratti di programma, e altre tipologie negoziali (convenzioni, protocolli di intesa, accordi ex art. 15 della legge 241/90, ecc.).

Essi rispondono efficacemente a due ordini di obiettivi prioritari.

1. Obiettivi di programmazione congiunta fra Stato, Regione ed enti locali, attraverso:
 - l'applicazione del principio di sussidiarietà ;
 - il perseguimento della prospettiva federalista anche in campo culturale;

- l'attivazione di un processo stabile di concertazione e condivisione dei reciproci programmi;
- il rispetto del principio del "partenariato".

E' con Legge Regionale n. 26 del 12 dicembre 2003, "Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche"; che all'art. 45, comma 9, viene riconosciuto, tra gli strumenti di programmazione negoziata dell'AQST, lo strumento idoneo per la Pianificazione della tutela e dell'uso delle acque, il **"Contratto di Fiume"**.

Di rilevante importanza è il Programma di Tutela e Uso delle Acque (approvato dalla Regione Lombardia con D.G.R. n. del 6 marzo 2006, ai sensi dell'articolo 45, comma 1, della legge regionale 12 dicembre 2003 n. 26, il piano di gestione del bacino idrografico -di seguito piano di gestione-, previsto dall'articolo 13 della direttiva 2000/60/CE del 23 ottobre 2000, e ai sensi del D.Lgs. 11 maggio 1999, art. 44, titolo IV, capo I).

Il Piano costituisce lo strumento di programmazione a disposizione della Regione Lombardia e delle altre amministrazioni locali per il raggiungimento degli obiettivi di qualità dei corpi idrici fissati dalla normativa vigente, attraverso un approccio che deve necessariamente tenere conto non solo della qualità dell'acqua ma anche degli aspetti socio-economici e della qualità integrata del fiume, includendo nelle attività conoscitive un preliminare approfondimento degli aspetti e delle problematiche propri degli ecosistemi acquatici, degli ecosistemi terrestri e delle zone umide a questi connessi, problematiche che possono trovare soluzione solo attraverso una più estesa azione di riqualificazione.

3. Il Contratto di Fiume

Il **"Contratto di Fiume"**, è stato citato nel documento del **II° Forum Mondiale dell'Acqua** (l'Aja, marzo 2000) e riconosciuto nella sopraccitata Legge Regionale n. 26 del 12 dicembre 2003, quale strumento idoneo ad affrontare le problematiche emergenti (prevenzione del rischio idraulico e

dell'inquinamento in sinergia con le azioni sull'ambiente e il territorio e la difficile gestione concertata e condivisa di tutte le procedure e di tutti gli adempimenti normativi atti a garantire risultati efficaci), permettendo di adottare un sistema di regole in cui i criteri di utilità pubblica, rendimento economico, valore sociale, sostenibilità ambientale, intervengono nella ricerca di soluzioni di governance efficaci, grazie al coinvolgimento di tutte le parti interessate (popolazione residente, industrie, agricoltura, imprese di turismo, autorità pubbliche, associazioni di categoria, ecc.), al fine di avviare uno sviluppo coordinato, solidale e durevole.

Il processo di costruzione del "Contratto di Fiume" si fonda quindi su un approccio interattivo, per garantire il consenso e l'attuabilità delle azioni, e si configura come un **accordo volontario fra Regione, Enti locali e altri soggetti pubblici e privati**, volto a definire le finalità, le strategie d'intervento, le competenze e le azioni da attivare. Il coinvolgimento di tutti i possibili utenti del sistema acque (gestori dei servizi, mondo della produzione, associazioni di categoria, associazioni di cittadini) richiede però un forte impegno da parte delle amministrazioni, ma consente di condividere obiettivi di qualità insediativa e sicurezza, stimolando e favorendo comportamenti virtuosi ed impegnando i contraenti alle azioni che vengono approvate congiuntamente.

Pur nella difficoltà di affrontare una situazione tanto complessa, già dalle prime analisi delle politiche locali, si è rilevato che la domanda sociale di qualità del sistema delle acque, le molte iniziative dei Comuni e delle associazioni locali, vanno nella direzione indicata dal Contratto di fiume, che prevede un trattamento non settoriale del tema.

Tutto questo rafforza l'idea che ciò che è quasi impossibile affrontare sul piano puramente tecnico e settoriale, può tradursi invece in operatività, mobilitando le energie del territorio nella produzione "sociale" del progetto e attivando una forte e capillare cooperazione che investa energie economiche, culturali, operative, comunicative e formative tra loro diverse.

4.1 Alcune significative esperienze di pianificazione integrata di bacino fluviale e di "Contratto di Fiume".

L'esperienza Franese.

In Francia, da più anni ormai le leggi che regolano e orientano l'azione pubblica nel campo delle acque tendono a privilegiare un approccio alla risorsa acqua concepita come patrimonio, non solo come elemento funzionale ad alcuni usi.

Lo strumento "Contratto di fiume" è stato infatti istituito per la prima volta in Francia, con la Circolare del Ministro dell'Ambiente del 5.2.1981. Secondo l'accezione giuridica richiamata, il "contrat de rivière" è "uno strumento di realizzazione di una carta d'obiettivi di qualità che fa appello non tanto alla procedura regolativa, bensì a quella contrattuale".

L'obiettivo iniziale dell'istituzione dei Contratti di fiume è quello di lottare contro il degrado della qualità delle acque, e al tempo stesso di trovare un rimedio all'incuria dei proprietari rivieraschi che avevano smesso di mantenere le rive; non a caso questa nuova iniziativa segue le azioni "rivière propres" (fiumi puliti) promosse dal Comitato interministeriale per la qualità della vita.

Dal primo Contratto di fiume sottoscritto nel 1983 (La Thur), sono stati promossi circa 150 contratti, che coprono più del 10% del territorio nazionale.

Lo strumento "Contratto di fiume" prevede come possibile "porteur du projet" qualsiasi rappresentante eletto di un ente territoriale. Il cosiddetto "Dossier préalable", che comprende una prima definizione degli obiettivi e un programma di approfondimento, deve essere trasmesso dal prefetto al Ministero dell'ambiente con i pareri dei diversi servizi pubblici competenti in materia di acque e di pesca, ed è quindi esaminato da un "comité national d'agrément" composto di politici eletti, rappresentanti degli utenti, ministeri interessati dalla gestione dell'acqua e rappresentanti delle associazioni ambientaliste. Dopo il parere favorevole, viene costituito un "comité de rivière" in cui sono rappresentati a livello locale tutti gli attori dell'acqua; presieduto da un politico eletto, indirizza gli studi ed elabora il dossier definitivo che specifica

il quadro conoscitivo di riferimento, gli obiettivi e le azioni previste per raggiungerli. Il progetto viene trasmesso anch'esso al "comité national d'agrément" per il parere; dopo le eventuali negoziazioni necessarie a ottenere il parere favorevole di tutte le parti interessate, il contratto viene sottoscritto. Il "comité de rivièrè" ne controlla l'attuazione definendone una programmazione annuale.

Il successo dell'esperienza di gestione collettiva maturata grazie ai Contratti di fiume è stata recepita dalla legge 3.1.1992 sulle acque, e dagli strumenti [SDAGE (Schémas directeur d'aménagement et de gestion des eaux alla scala di bacino idrografico complessivo) SAGE (Schéma d'aménagement et de gestion des eaux a livello locale) e Contratti di fiume in essa previsti.

In seguito a questa legge, i Contratti di fiume sono attualmente interpretati come strumenti di attuazione dei SAGE, assumendo quindi la forma di programmi di co-finanziamento d'azioni di riqualificazione fluviale tra attori essenzialmente pubblici.

L'esperienza Belga.

Negli anni '90 il Contratto di fiume viene adottato come strumento ufficiale anche dal Belgio francofono (Wallonie). Facendo seguito a quattro progetti pionieri promossi tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90 (in ordine cronologico, Ruisseau de Fosses, Haute Meuse, Munos, Dendre), la Circolare ministeriale 18.3.1993, modificata nel 1996 e 1997 e infine abrogata e sostituita dalla Circolare 20.3.2001, definisce contenuti e procedure del Contratto di fiume.

A fine 2002 erano stati promossi 12 Contratti di fiume, che interessano il 43 % del territorio.

In analogia con la situazione francese, si può osservare come i contratti finora messi in atto tendano a scudere i corsi d'acqua navigabili, ovvero quelli di maggiori dimensioni, interessando invece soprattutto i corsi d'acqua minori o i tratti a monte di quelli maggiori, di competenza del Service des Cours d'eau non navigables del Ministre de la Region wallonne.

Le regole attualmente in atto prevedono una fase di studio della durata di tre anni, mentre la fase di attuazione e aggiornamento del contratto può essere prolungata fino a 12 anni; in questa seconda fase sono comunque previsti degli aggiornamenti triennali, mediante i quali possono essere inserite delle nuove azioni. Il territorio oggetto di contratto deve iscriversi nei limiti naturali di uno dei sotto-bacini dell'apposita lista adottata dal governo wallone per dare attuazione alla Direttiva quadro europea sulle acque (WFD).

Se le procedure formali sono grosso modo simili al caso francese (invio e approvazione delle varie proposte, di studio e di progetto, a livello centrale), sia le presentazioni ufficiali dello strumento "contrat de rivière" che l'analisi dei contratti già sottoscritti evidenziano un maggiore coinvolgimento degli attori non istituzionali, che oltre a partecipare numerosi ai contratti ne hanno svolto in diversi casi il ruolo di promotori.

La procedura è dunque relativamente flessibile, e le singole convenzioni vengono definite su misura delle questioni, degli attori e delle domande di partecipazione locali. Analogamente per quanto riguarda il contratto vero e proprio, che è sottoscritto da tutti gli attori, pubblici e privati, che si sono impegnati nel processo di definizione e nell'attuazione di azioni, e ai quali è richiesto di rendere conto pubblicamente, una volta l'anno, delle azioni effettivamente realizzate.

L'esperienza Inglese.

Un esempio interessante di tentativo di integrare i diversi aspetti di gestione delle acque e dei bacini idrografici lo si trova nei documenti più recenti dell'ente inglese DEFRA (Department for Environment, Food and Rural Affairs, equivalente a un nostro Ministero nazionale) che ha acquisito di recente, accanto alle competenze in materia di qualità delle acque che già deteneva, quelle per la gestione delle piene. Un modo innovativo di porre alcuni problemi è già presente nel documento "Directing the flow: Priorities for future water policy" del novembre 2002. In esso si sottolinea come finora siano state trascurate le relazioni tra i diversi aspetti della gestione delle acque, quali la

gestione della risorsa, la qualità dell'acqua e il trattamento delle esondazioni, e tra questi e gli altri settori di politiche.

La vera sfida del futuro è individuata nella capacità di assicurare l'effettiva interazione della pianificazione degli usi del suolo con le politiche per la gestione delle acque.

Uno degli obiettivi dell'azione del DEFRA è l'integrazione dei diversi tipi di piani che insistono sullo stesso territorio, con particolare riguardo ai piani urbanistici e territoriali e ai piani che trattano della gestione delle acque e delle esondazioni.

A tal fine è in atto la promozione di piani di gestione delle piene a livello di bacino idrografico, sotto la guida dell'agenzia ambientale, finalizzati a sviluppare un approccio olistico alla gestione delle piene.

Nel nuovo London Plan, pubblicato all'inizio del 2004, si può trovare un'applicazione recente e specifica della nuova politica integrata relativa ai fiumi.

Questo nuovo piano per l'area metropolitana contiene, oltre a numerose politiche tematiche o settoriali, tre politiche trasversali rivolte sia all'amministrazione metropolitana che ai singoli comuni (boroughs), relative :

- all'uso e gestione delle risorse naturali;
- ai principi di buona progettazione della città (good design);
- alla rete dei corsi d'acqua (the blue ribbon network).

L'esperienza tedesca.

In Germania, il 3 marzo 2004 è stato presentato un progetto di nuova Legge federale sul miglioramento della protezione dalle esondazioni (Gesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes).

La norma più importante prevede che nelle aree con tempi di ritorno (degli eventi di piena) centennali non sia ammessa alcuna costruzione, salvo quelle direttamente connesse all'uso dei fiumi (porti ecc.), e siano invece da individuarsi azioni di:

- mantenimento o miglioramento della struttura ecologica delle acque e delle superfici di pertinenza
- contenimento dei processi di erosione;
- mantenimento o recupero di superfici da sottrarre ad altri usi;
- regolazione delle acque di esondazione;
- contenimento o mitigazione dei danni delle esondazioni.

Nei piani territoriali, le aree dedicate al fiume e alle sue esondazioni concorrono alla definizione degli standard per gli spazi aperti; i piani hanno l'obbligo di individuare queste aree.

4.2 I "Contratti di Fiume" in Italia.

Sia nel contesto nazionale, sia in Regione Lombardia, la sperimentazione di una politica negoziata nei termini di un "Contratto di fiume" è un percorso di nuova e recente sperimentazione, strettamente connesso con la definizione di strategie finalizzate alla governance delle acque ed alla elaborazione di programmi di uso e tutela delle stesse (PTUA).

Il riferimento ai casi europei, citati precedentemente, rappresenta un utile supporto, anche se esclusivamente indicativo, essendo diverse sia le articolazioni istituzionali di riferimento che i problemi da trattarsi attraverso il Contratto.

Nell'ambito regionale, la concentrazione dei problemi di inquinamento, rischio idraulico, qualità ecosistemica e fruizione, al fine di perseguire obiettivi consensuali e partecipativi, che tendano a conciliare le funzioni multiple e gli usi del corso d'acqua, sono stati promossi il "Contratto di Fiume Olona-Bozzente-Lura" (sottoscritto anche dal Comune di Rescaldina), il "Contratto di Fiume Seveso" e il "Contratto di Fiume Lambro", iniziative basate sulla realizzazione di accordi tra attori pubblici e privati.

4.3 un'esperienza significativa: il CONTRATTO DI FIUME OLONA-BOZZENTE-LURA

Nel corso del 2003, nel pieno di queste ricerche e sperimentazioni, la Regione Lombardia ha avviato un "Contratto di fiume" per la bonifica e la valorizzazione territoriale e ambientale del bacino del fiume Olona, che comprende i torrenti Bozzente e Lura: l'area interessata coincide all'incirca con il territorio compreso nel triangolo Varese-Como-Milano.

Il territorio in questione presenta infatti un'elevata criticità ambientale dovuta alla presenza di diversi insediamenti industriali (anche dismessi), una forte pressione insediativa e, per quanto attiene più strettamente all'asta fluviale, a problemi di difesa idraulica e di qualità delle acque.

Con il **PROTOCOLLO DI INTESA**, sessantuno Amministrazioni Comunali (tra le quali il Comune di Rescaldina), le Amministrazioni Provinciali di Milano, Varese e Como, gli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) di Milano, Varese e di Como, l'Autorità di bacino del fiume Po e la Regione Lombardia, prendono atto della necessità di avviare una serie di azioni concrete e fra loro coordinate che siano in grado di garantire in modo efficace la sicurezza dei territori, il risanamento delle acque e più in generale una riqualificazione del bacino del fiume Olona.

Gli Enti sopra elencati individuano nel Contratto di Fiume, citato nel documento del II Forum Mondiale dell'Acqua (L'Aja, marzo 2000), lo strumento idoneo ad affrontare tali problematiche, in quanto permette di adottare un sistema di regole in cui i criteri di utilità pubblica, rendimento economico, valore sociale, sostenibilità ambientale intervengono in modo paritario nella ricerca di soluzioni di governance efficaci, grazie al coinvolgimento di tutte le parti interessate (popolazione residente, industrie, autorità pubbliche, imprese di turismo, associazioni diverse, ecc.) al fine di avviare uno sviluppo coordinato, solidale e durevole del bacino fluviale.

Il Contratto di Fiume, in particolare, consentirà di:

- costruire uno scenario strategico e condiviso di sviluppo sostenibile del territorio coniugando sicurezza e qualità ambientale;
- – costruire un sistema informativo territoriale dei progetti idonei a contribuire all'implementazione dello scenario strategico;
- – individuare ruoli e tempi di azione precisi per attori pubblici, privati e associativi che siano in grado di dare un contributo concreto alla difesa dalle esondazioni e al miglioramento dell'ambiente e del territorio al fine del risanamento delle acque;
- – dare concreta attuazione ad un sistema di interventi integrati di riqualificazione insediativa del bacino finalizzati al risanamento delle acque.

Nel febbraio 2005 è stato presentato dagli enti sottoscrittori del Contratto di Fiume "Olona-Bozzente-Lura" lo "Stato di Avanzamento del Programma d'Azione", che prevede la programmazione degli interventi infrastrutturali, di pianificazione, di regolamentazione, di recupero e valorizzazione ambientale, di promozione culturale ed a supporto del partenariato

4.4 I principi ispiratori e le modalità del Contratto di Fiume:

La programmazione negoziata e pertanto i "Contratti di Fiume", si basano su principi ispiratori e modalità riassumibili in:

a) **governance** – intesa quale attività di partecipazione e negoziazione finalizzata a condividere le scelte regionali di governo e a coinvolgere nel processo decisionale gli attori pubblici e privati;

b) **sussidiarietà** – intesa quale elemento di responsabilizzazione atto a garantire condizioni di maggiore efficacia ad azioni di sviluppo connotate da forte specificità territoriale, mediante il coinvolgimento operativo dei soggetti in grado di esprimere la più ampia conoscenza del territorio, delle sue risorse e del suo fabbisogno;

c) **partenariato locale** – inteso quale modalità con cui soggetti pubblici e privati locali definiscono e condividono obiettivi, strategie e programmi di

intervento, finalizzati a promuovere lo sviluppo di aree determinate del territorio regionale che presentano caratteri di omogeneità, in particolare dal punto di vista economico e sociale;

d) **integrazione e concentrazione** – intesa quale modalità di definizione dell'insieme degli interventi secondo criteri di coerenza e integrazione funzionale, assicurando convergenza di risorse ed azioni verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio;

e) **territorializzazione della programmazione** regionale – intesa quale progressiva individuazione di ambiti territoriali idonei a concentrare ed integrare le politiche regionali, tenendo conto delle vocazioni territoriali e degli impatti economici, sociali e ambientali;

f) **sviluppo sostenibile** – inteso quale garanzia che gli interventi siano in grado di operare un utilizzo razionale e durevole delle risorse naturali salvaguardando la qualità dell'ambiente.

4.5 Contenuti del Contratto di Fiume (AQST):

I contenuti del Contratto di Fiume vengono espressi secondo le indicazioni del Regolamento Regionale (n. 18/2003), in attuazione alla L.R. 2/2003, nello specifico:

a) individuando gli obiettivi di sviluppo coerenti con le indicazioni contenute nei documenti di programmazione regionale che, per rilevanza e complessità, necessitano di un approccio integrato su area vasta;

b) individuando i settori tematici e/o ambiti territoriali di intervento per i quali è necessaria un'azione congiunta di più soggetti, in coerenza con il principio di concentrazione degli interventi sul territorio;

c) definendo le attività e gli interventi da realizzare;

d) indicando il soggetto responsabile regionale dell'AQST (ed i relativi compiti). È fatta salva la possibilità per la Regione di individuare il soggetto responsabile fra i soggetti pubblici interessati;

e) indicando i soggetti attuatori con (ed i relativi compiti);

f) operando la ricognizione programmatica delle risorse attivabili;

g) definendo i tempi di attuazione. L'AQST contiene specifici cronoprogrammi di attuazione dei singoli interventi in esso previsti, sulla base dei quali effettuare il periodico monitoraggio;

h) prevedendo gli eventuali strumenti attuativi. Gli interventi oggetto dell'AQST possono essere realizzati anche mediante l'attivazione di appositi strumenti attuativi previsti dall'ordinamento ed in particolare, specifici Accordi di Programma per l'esecuzione di opere di particolare rilevanza;

i) definendo le modalità per il monitoraggio e l'aggiornamento dell'AQST;

j) disciplinando le modalità di adesione di eventuali soggetti privati.

4.6 Gli obiettivi strategici del Contratto di Fiume

I principali obiettivi strategici di un "Contratto di Fiume" per i quali i soggetti sottoscrittori dovranno impegnarsi, si basano essenzialmente sulla:

a) riduzione dell'inquinamento delle acque

Mettendo in atto tutte quelle azioni previste dalle normative comunitarie, statali e regionali atte a ridurre l'inquinamento delle acque e perseguire gli obiettivi di qualità secondo i modi ed entro i tempi definiti da tali normative.

In questo contesto assume particolare rilievo il Piano di Tutela delle Acque (PTUA) approvato dalla Regione Lombardia nel marzo del 2006, con particolare riferimento al bacino del Fiume Mincio, riconoscendo in questo il primo ed essenziale momento per una sua applicazione incisiva ed efficace.

b) riduzione del rischio idraulico

Impegnandosi a concorrere e a favorire la messa a punto di un adeguato programma di interventi per la difesa idraulica del territorio e a mettere in atto tutte le azioni previste dall'AdBPO atte a ridurre il rischio idraulico nei bacini.

c) riqualificazione dei sistemi ambientali e paesistici e dei sistemi insediativi afferenti ai corridoi fluviali

Impegnandosi a sviluppare o ri-orientare le politiche ambientali per concorrere a :

- - connettere gli spazi aperti residuali in una rete verde, al fine di realizzare un corridoio ecologico N-S quale elemento strutturante di una rete ecologica di bacino.
- - promuovere, per questa rete, funzioni ecologiche, fruttive, di mitigazione del rischio idraulico e del rischio di inquinamento.
- - promuovere la rinaturalizzazione delle fasce prossime ai sistemi infrastrutturali lineari.

Impegnandosi inoltre, a mettere in atto le azioni urbanistiche, generali e di settore, atte a riqualificare in termini di sostenibilità, fruibilità e sicurezza il rapporto tra fiume e territorio.

d) condivisione delle informazioni e diffusione della cultura dell'acqua

Dovranno ritenere fondamentale lo sviluppo di un adeguato sistema per la condivisione tra loro delle informazioni e l'attivazione di adeguate forme di pubblicizzazione delle stesse, utilizzando tutti gli strumenti a disposizione con particolare attenzione alle tecnologie informatiche. I soggetti sottoscrittori si impegneranno a tal fine, a realizzare un sistema informativo aperto e interattivo, che consenta la pubblicazione e l'accesso alle conoscenze in essere e a quelle che verranno acquisite, a tutti gli attori dell' AQST- Contratto di Fiume e , più in generale, a tutti i cittadini. I soggetti sottoscrittori provvederanno a dare piena informazione, a tutti i cittadini, degli obiettivi e delle attività condivise e previste dall'AQST-Contratto di Fiume.

I soggetti sottoscrittori si impegneranno inoltre, a sviluppare azioni e programmi finalizzati a promuovere e diffondere la cultura dell'acqua, sollecitando e permettendo una piena partecipazione dei cittadini alle iniziative volte alla valorizzazione, alla tutela e all'utilizzo razionale delle risorse idriche.

4.7 Le fasi del Contratto di Fiume

In base a quanto previsto dalla citata l.r. 2/2003 e dal relativo regolamento di attuazione, l'Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale (AQST) è stato individuato come lo strumento di programmazione negoziata (PN) più

adeguato per formalizzare e dare una adeguata struttura organizzativa al processo di programmazione concertata denominato "Contratto di Fiume".

In base a quanto previsto dagli artt. dal 5 al 10 del predetto regolamento, sono state individuate tre fasi del processo:

4.7.1 Promozione

La promozione spetta alla Regione. La proposta viene presentata dall'Assessore competente ed è formalizzata mediante l'adozione di apposita delibera della G.R.. Con la medesima delibera viene istituito un Comitato di Coordinamento (composto da tutti i rappresentanti dei soggetti aderenti alla proposta) e un Comitato tecnico, la cui composizione viene definita dalla delibera stessa in modo che siano equilibratamente rappresentate le realtà istituzionali e territoriali aderenti.

4.7.2. Approvazione e sottoscrizione

Lo schema di AQST-Contratto di Fiume, predisposto dal Comitato Tecnico e sul quale esprime un preventivo assenso il Comitato di Coordinamento, è approvato dagli organi competenti dei soggetti aderenti e successivamente sottoscritto dai relativi rappresentanti legali.

Il provvedimento regionale di approvazione individua l'Assessore cui è demandato il compito di coordinamento dell'attività regionale e gli altri Assessori regionali interessati alla sottoscrizione dell'AQST.

Il Direttore Generale dell'Assessorato cui spetta il coordinamento assume il ruolo di Soggetto Responsabile dell'AQST.

4.7.3. Attuazione, monitoraggio e rimodulazione

Il governo e le verifiche dell'avanzamento del processo complessivo di realizzazione delle azioni previste dall'AQST spettano al Soggetto Responsabile, coadiuvato dal Comitato Tecnico.

Al Comitato di Coordinamento spetta il compito di verificare periodicamente (ogni anno o semestre) l'attuazione dell'AQST, di decidere su

integrazioni o rimodulazioni dei contenuti generali dell'AQST e/o delle singole azioni.

E' previsto che integrazioni o rimodulazioni, di singoli settori o ambiti di intervento previsti dall'AQST che non alterino gli obiettivi definiti e l'allocazione complessiva delle risorse, possano essere autorizzate dal Soggetto Responsabile, sentito il Comitato Tecnico, dandone successiva comunicazione al Comitato di Coordinamento.

4.8 Gli strumenti organizzativi del Contratto di Fiume

In sintesi l'AQST-Contratto di Fiume prevede i seguenti organi e soggetti che interagiscono con varie funzioni e livelli di responsabilità nella predisposizione, gestione e attuazione del processo negoziale:

a) **Il Comitato di Coordinamento**, composto dal Presidente della Giunta regionale o dall'Assessore delegato, che lo presiede, e dai Sindaci, Presidenti e Legali rappresentanti dei soggetti sottoscrittori o loro delegati:

- a) definisce i contenuti dello schema di AQST, condividendo gli obiettivi di sviluppo e l'allocazione delle risorse;
- b) valuta le proposte di adesione dei soggetti privati di cui art. 5 comma 1 lett. j), sulla base della qualificazione dell'interesse di questi ultimi, dell'apporto al programma di interventi, degli impegni derivanti dalla proposta e delle idonee garanzie;
- c) approva le eventuali modificazioni e/o integrazioni dell'AQST di cui all'art. 10 comma 3;
- d) riceve le comunicazioni relative alle eventuali modificazioni e/o integrazioni dell'AQST di cui all'art. 10 comma 4;
- e) riceve le relazioni semestrali in ordine allo stato di attuazione dell'AQST.

b) il Soggetto Responsabile

Soggetto responsabile dell'AQST è il Direttore Generale della D.G. Risorse Idriche e Servizi di Pubblica Utilità della Regione Lombardia.

Nell'ambito delle decisioni assunte e condivise dal Comitato di Coordinamento e deliberate dagli organi competenti di ciascun soggetto sottoscrittore, Il Soggetto Responsabile, con la collaborazione del Comitato Tecnico, svolge i seguenti compiti:

- a) coordinare la predisposizione dell'AQST, anche in collaborazione con i responsabili di eventuali procedimenti regionali correlati;
- b) governare il processo complessivo di realizzazione degli interventi ricompresi nell'Accordo;
- c) verificare il rispetto degli impegni assunti dai soggetti sottoscrittori ponendo in essere le iniziative idonee a garantire la completa realizzazione degli interventi previsti;
- d) proporre al Comitato di Coordinamento le eventuali modificazioni e/o integrazioni dell'AQST di cui all'art. 10 comma 3;
- e) comunicare al Comitato di Coordinamento alle eventuali modificazioni e/o integrazioni dell'AQST di cui all'art. 10 comma 4;
- f) trasmettere al Comitato di Coordinamento relazioni semestrali in ordine allo stato di attuazione dell'AQST redatte sulla base delle relazioni inviate dai soggetti attuatori.

c) **Il Comitato Tecnico**, composto da rappresentanti tecnici dei soggetti sottoscrittori, coordina l'attuazione delle azioni e supporta il Soggetto Responsabile nell'espletamento dei relativi compiti.

Il Comitato Tecnico, per lo svolgimento dei suoi compiti, può richiedere la collaborazione delle strutture tecnico-amministrative dei soggetti sottoscrittori.

Il Comitato Tecnico, avvalendosi anche delle strutture delle Direzioni Generali regionali partecipanti all'AQST ed in particolare della D.G. Risorse Idriche e Servizi di P.U., assicura una attività di supporto organizzativo al Comitato di Coordinamento per le sue riunioni e per l'attivazione dei momenti di confronto decentrati e collabora con il Soggetto Responsabile dell'AQST per le attività di verifica e monitoraggio dell'attuazione dell'AQST e del relativo Piano d'Azione.

Il Comitato Tecnico si avvale inoltre del supporto tecnico-scientifico ed organizzativo assicurato da ARPA Lombardia.

d) i **Soggetti responsabili** dell'attuazione dei singoli interventi o azioni previsti dall'AQST, sono, ciascuno per le responsabilità che gli vengono attribuite, i soggetti specificatamente individuati in ciascuna scheda del Programma d'Azione.

I compiti dei *soggetti attuatori* sono:

- a) assicurare la completa realizzazione dell'intervento nel rispetto delle previsioni dei tempi, delle fasi, delle modalità e nei limiti delle risorse finanziarie fissate dall'AQST;
- b) organizzare, valutare e monitorare l'attivazione e la messa a punto del processo operativo teso alla completa realizzazione dell'intervento;
- c) collaborare con il soggetto responsabile dell'AQST nella verifica dell'attuazione degli impegni.

Per ciascuna azione viene altresì individuato, di norma fra i componenti del Comitato Tecnico, un **soggetto coordinatore** cui compete:

- a) coordinare le attività dei vari soggetti attuatori al fine di garantire la corretta realizzazione dell'azione;
- b) organizzare, valutare e monitorare l'attivazione e la messa a punto del processo operativo teso alla completa realizzazione dell'azione;
- c) promuovere opportuni momenti di confronto e di verifica per le finalità di cui ai precedenti punti;
- d) raccordarsi con il Soggetto Responsabile dell'AQST per le attività di sua competenza.

4. I Contenuti del Contratto di Fiume

L'AQST-Contratto di Fiume si articola e sviluppa i seguenti temi:

- a) Motivazioni e obiettivi per cui si rende necessaria l’attivazione del “Contratto di Fiume”
- b) Ambito di applicazione (territoriale e tematismi principali)
- c) Definizione dello strumento di Programmazione negoziata ed esplicitazione della volontarietà dell’adesione
- d) Organismi e strutture dell’AQST
- e) Indicazione delle fasi del processo e del metodo di lavoro:
 - i. rappresentazione stato di fatto, criticità ed opportunità,
 - ii. metodologia per la definizione dello scenario strategico;
 - iii. metodologia per l’individuazione degli obiettivi e tematiche di intervento;
 - iv. metodologia di valutazione della coerenza delle politiche e delle azioni messe in atto dai soggetti sottoscrittori;
- f) Modalità di verifica, integrazione e rimodulazione dell’accordo e delle singole iniziative;
- g) Programma d’Azione, composto da schede descrittive di ciascuna azione con indicazione del soggetto responsabile e degli altri eventuali soggetti che vi partecipano, della politica/azione/intervento da attuare, della sua coerenza con le finalità dell’AQST e con lo scenario strategico definito, dei tempi di attuazione, delle risorse necessarie e disponibili, degli strumenti normativi da attivare, delle criticità attese. La scheda indica inoltre se per l’attuazione della politica/azione/intervento si rende necessario attivare un apposito strumento di programmazione negoziata.

5. Da agenda 21 ad Azione 21, verso il “Contratto di Fiume”: Progetto di Riqualificazione Integrata e partecipata del Fiume Mincio”.

6.1 Cosa è stato fatto

Il processo “Da Agenda 21 ad Azione 21: progetto di riqualificazione integrata e partecipata del fiume Mincio” è il terzo processo di Agenda 21 proposto in territorio mantovano.

Il Parco del Mincio, la Provincia di Mantova, il Comune di Mantova, il Consorzio del Mincio e il Laboratorio di Educazione Ambientale LABTER-CREA hanno proceduto all’attivazione di un processo volto alla definizione concreta di azioni progettuali condivise dagli attori locali capaci di dare risposte concrete alle criticità individuate sul corso del Mincio.

Tra le varie e significative esperienze intraprese dagli Enti e dai soggetti sopraccitati per il conseguimento degli obiettivi di tutela e riqualificazione, è necessario sottolineare anche gli impegni formali che già da tempo volgono verso una gestione integrata del bacino fluviale del Mincio, questi sono:

- in data 18/4/1996 il Parco del Mincio, la Provincia di Mantova ed il Comune di Mantova hanno sottoscritto la proposta di accordo di programma per avviare iniziative finalizzate alla “Salvaguardia e risanamento dei laghi di Mantova e dell’asta fluviale del Mincio”.
- in data 03/06/04 la Provincia, il Comune di Mantova ed il Parco del Mincio hanno sottoscritto una dichiarazione d’intenti, ex L.R. 2/2003, per la riqualificazione ambientale, il risanamento e la balneabilità del Mincio e dei Laghi di Mantova.

La Provincia inoltre ha confermato alla Regione la volontà di attuare per il Mincio e i laghi di Mantova il “**Contratto di Fiume**” (vedi nota prot. n. 39873 del 05/05/03) previsto dalla L.R. 26/200.

Il progetto **“Da Agenda 21 ad Azione 21. Progetto di riqualificazione integrata e partecipata del Fiume Mincio”** ha come

scopo prioritario quello di portare il Mincio ad una condizione di più elevato valore ambientale, in cui siano maggiormente garantiti processi e dinamiche che caratterizzano un ambiente naturale. Il progetto mira ad affrontare i conflitti legati alle problematiche differenziate e spesso contrapposte che interessano il fiume (ambiente, rischio idraulico, turismo/fruizione, gestione della risorsa idrica, obiettivi socio-economici) e ad individuare soluzioni che permettano di trovare un compromesso accettabile tra i diversi obiettivi.

L'approccio partecipato ed integrato, da parte degli attori che sono e saranno coinvolti, è indispensabile per attuare significativi interventi a livello di bacino, attraverso un maggiore coordinamento tra gli enti preposti alla pianificazione ed alla gestione del territorio.

Scopo del progetto è ripristinare, nel bacino del Mincio, condizioni di maggiore naturalità, affrontando secondo un approccio integrato i molteplici obiettivi in gioco (ambientali, riduzione del rischio idraulico, gestione della risorsa idrica, obiettivi socio-economici, fruibilità, etc.).

Gli obiettivi specifici del progetto sono quelli di:

- disporre di un **"Piano d'Azione"** il più possibile condiviso e concertato per la riqualificazione integrata del bacino del Mincio,
- strutturare e attuare modalità di interazione tra enti e diversi portatori d'interesse,
- disporre di uno strumento metodologico di valutazione integrata,
- avviare azioni pilota con valore divulgativo e sperimentale,
- incrementare la condivisione dei dati e delle informazioni ambientali sul bacino del Mincio.

Il progetto si è strutturato in due percorsi paralleli, strettamente correlati. Il primo percorso a carattere soprattutto divulgativo e di coinvolgimento dei diversi portatori di interesse ed ha costituito il "Forum del Mincio".

Il secondo percorso, più tecnico, ha avuto il compito di valutare lo "stato ambientale" del fiume Mincio, sviluppando appositi indici di scala locale secondo la logica indicata dal progetto STRategie di RIqualificazione FLUviale (STRARIFLU), del Piano di Tutela delle Acque - PTUA della Regione Lombardia.

Dopo una prima fase, che ha portato alla valutazione dello stato ambientale del Mincio e delle sue criticità, è seguita la fase di definizione degli obiettivi e delle possibili alternative di progetto, realizzata tramite il confronto con i portatori d'interesse appartenenti ai diversi tavoli tematici e raccogliendo le proposte emerse durante l'intero percorso.

Infine, tramite l'approccio multicriterio ed in particolare sviluppando una "matrice di valutazione delle alternative", sono state individuate le alternative progettuali prioritarie per gli stakeholders, in base ai loro criteri di valutazione.

Le linee d'azione emerse nel corso del processo partecipato hanno subito una successiva fase di screening e di analisi per consentire agli attori che saranno chiamati a tradurli in realtà di comprendere quali strumenti sia necessario mettere in campo.

Da qui la necessità di arrivare a una classificazione delle azioni emerse in tre categorie capaci di chiarire le risorse da attivare per arrivare al raggiungimento degli obiettivi fissati all'interno del Piano d'Azione.

Con **Accordi** si intendono tutte le attività tese ad attivare partnership territoriali per il miglioramento dei livelli di naturalità dell'ambiente fluviale. Come detto, molte delle azioni di pianificazione che sono state proposte interessano un territorio che va al di là dei confini amministrativi del Parco o della Provincia di Mantova. Per questo motivo in alcuni casi sarà necessario avviare attività di coinvolgimento di soggetti nella definizione di piani e programmi (per esempio la regolazione della diga di Salionze, dei livelli del lago di Garda, dei rilasci del Fiume Sarca, ...) che più o meno direttamente possono influire sulla qualità delle acque del bacino del Mincio.

Una seconda categoria di azioni proposte all'interno dei diversi gruppi di lavoro riguarda tutta una serie di attività volte alla realizzazione di **Studi di Approfondimento**, che consentano il monitoraggio continuo delle situazioni di criticità per l'area interessata dal progetto con l'obiettivo di proporre grazie al contributo per il gruppo tecnico nuove soluzioni di medio periodo anche una volta terminate le attività del Forum. Le risorse che vengono richieste per

questa tipologia di azioni sono necessariamente più di tipo tecnico che politico e prevedono l'attivazione di attività che possano supportare e implementare le analisi che accompagnano questo piano (si veda il capitolo precedente).

Infine i **Progetti**, attraverso i quali gli stakeholders hanno deciso di affrontare concretamente alcune criticità del bacino del Mincio, raccolgono tutte le proposte che hanno un taglio di attuazione operativa. Sono stati proposti nel corso del processo sia progetti che rivestono un arco temporale di breve che di medio periodo. È stato inoltre chiarito che le risorse, in questo caso sia tecniche che economiche, dovranno essere attivate sia dai proponenti del processo che dagli stakeholders che vi hanno partecipato.

Le azioni individuate nel corso dei precedenti mesi di lavoro da parte degli stakeholders intervenuti, hanno toccato una serie di ambiti tematici che possono essere così riassunti:

- portate: sistema di monitoraggio e concessioni/pratiche di irrigazione
- carichi diffusi: buone pratiche agricole, realizzazione fasce tampone e salvaguardia della vegetazione esistente
- protezione valli e laghi di Mantova: interventi per migliorare idrodinamismo e il contenimento delle specie vegetali invasive
- carichi puntiformi
- fruizione

Questi ambiti progettuali sono stati definiti a partire dalle proposte emerse all'interno dei gruppi di lavoro, mantenendo una forte attenzione rispetto ai risultati evidenziati all'interno della Relazione sullo Stato dell'Ambiente che dell'analisi dello Stato di Fatto

6.1 Cosa si dovrà fare

Il "Piano d'Azione", costituirà il fondamento tecnico della proposta di **Protocollo di Intesa "Verso il Contratto di Fiume del Bacino del Mincio"** (proposta operativa presentata in occasione del Forum Plenario conclusivo) che costituirà il primo passo verso il "Contratto di Fiume".

L'adozione e l'approvazione di questo documento metterà la componente politica delle Amministrazioni Locali impegnate nel processo, di fronte a un'assunzione di responsabilità evidente sia nei confronti dei partecipanti al Forum, sia della popolazione in senso lato. Una volta approvato il piano, la prima attività che si dovrà intraprendere sarà quella di programmare gli interventi mettendo a bilancio le somme necessarie per permetterne la realizzazione nel corso dei prossimi anni.

Questo passaggio potrà avvenire attraverso incontri con i responsabili dell'Ente Parco, i singoli assessorati interessati sia dei Comuni che della Provincia e/o con passaggi in giunta. L'UdP, il Parco del Mincio, i Comuni potranno decidere di programmare tali interventi in un lasso di tempo pluriennale.

Ma non sarà solo il proponente del processo a dovere farsi carico dell'attuazione delle azioni programmate.

Dal momento in cui il Piano sarà approvato, il compito di ogni partecipante e di ogni proponente di azioni sarà quello di cercare partnership con attori sia pubblici che privati, in modo tale che gli investimenti possano essere distribuiti su un numero ampio di possibili fonti di finanziamento, facilitando anche l'ingresso di nuovi attori all'interno del processo (Camera di Commercio, Università, rappresentanze degli interessi, ordini professionali, associazionismo locale, ma anche singole imprese, istituti di credito, fondazioni laddove opportuno).

Il Forum di Agenda 21 avrà quindi il compito di effettuare un monitoraggio continuo sul campo, per comprendere se l'operato delle Pubbliche Amministrazioni e di tutti attori coinvolti abbia un grado sufficiente di efficacia e produttività.

Relativamente all'avvio della procedura negoziata "Verso il Contratto di Fiume del Bacino del Minco", con la sottoscrizione del Protocollo di Intesa tra Regione Lombardia ed i soggetti pubblici e privati coinvolti, inizierà la fase di **"accompagnamento" tecnico del processo negoziale.**

Questa fase comprenderà la realizzazione dello stesso Protocollo di Intesa e dei suoi contenuti: Finalità, obiettivi, strategie, azioni e possibili risorse, oltre alla produzione di elaborati tecnici (descrizione e rappresentazione di un quadro conoscitivo relativo al bacino del Mincio come contributo alla definizione di uno scenario attuale, e un primo scenario di riqualificazione desunto dalle attività previste dal Piano di Azione, da confrontare e implementare ai Tavoli Tecnici e una serie di prodotti di supporto: schede di sintesi e rappresentazioni cartografiche riferite a studi, politiche, progetti, proposte, ecc .

Successivamente verrà avviata la vera e propria fase di coordinamento alla fase negoziale, obiettivo di tale attività sarà quello di definire nuove azioni, coerenti e sinergiche con le finalità del "Contratto di Fiume", i cui attori principali siano rappresentanti, singoli o associati, del mondo economico-produttivo che, sulla base degli impegni volontariamente assunti, possano entrare a pieno titolo tra i sottoscrittori del Contratto. Questa fase prevede principalmente:

- attività di gestione dei lavori del Comitato Tecnico per la definizione del testo dell'AQST "*Contratto di fiume del Bacino del Mincio*" e del Primo programma d'azione che vi è contenuto;
- attività di supporto ai diversi Enti nella fase di sottoscrizione dell'AQST;
- attività di individuazione delle relazioni intercorrenti tra il processo negoziale in corso e le linee guida della Direttiva 2000/60/CE.

Come si evince da quanto finora esposto, la natura intersettoriale delle tematiche messe in gioco dal "*Contratto di fiume*" e la varietà dei soggetti coinvolti nelle diverse azioni contenute nell'AQST, fa emergere la complessità delle iniziative da mettere in campo per sostenere adeguatamente l'evoluzione del processo da un punto di vista tecnico.

Le diverse azioni di progettazione, monitoraggio, condivisione e continua riprogrammazione del processo risultano necessarie affinché l'AQST possa costituire un'esperienza piena e compiuta di vera programmazione negoziata; nella quale, cioè, si costruisca un sistema di garanzie tecnico-programmatorie per l'attuazione delle azioni previste.

