



Con tra tto di fiu me

2012

Sostenibilità ambientale
Contratto di fiume

Con tra tto di fiume

CONTRATTO DI FIUME COME STRUMENTO DI SOSTENIBILITÀ

La Conferenza delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Sostenibile - Rio+20 si è prefissata due temi sui quali concentrare dibattiti e approfondimenti: la *Green Economy* per giungere verso la transizione ad un paradigma economico ambientalmente responsabile, più equo e solidale verso tutti e la *Governance* dello sviluppo sostenibile per riformare l'attuale architettura di istituzioni, organismi, programmi e risorse e orientarla a promuovere nuovi modelli di sviluppo attraverso l'integrazione fra i tre pilastri dello sviluppo sostenibile (ambien-

te, economia e società). Sia a scala internazionale sia a quella locale, è diventato ineludibile il ruolo della partecipazione e della corresponsabilità nei processi decisionali nelle scelte per lo sviluppo.

Una prima e concreta applicazione di questo approccio si è rivelato il Contratto di fiume, accordo che permette di declinare a scala locale (territori fluviali) la ricerca di equilibrio tra la tutela ambientale e lo sviluppo economico (sviluppo sostenibile) e ben interpretare il tema della partecipazione e del coinvolgimento nelle decisioni che sempre di più pervade le politiche ambientali e territoriali.

IL QUADRO DI RIFERIMENTO

È ormai evidente che il degrado delle risorse idriche e dell'ecosistema ad esse connesso è

Figura 25.1 - Schema del bacino fluviale



imputabile a problematiche afferenti a tutti i settori coinvolti nella gestione del territorio e dell'ambiente e pertanto deve essere affrontato concertando le diverse politiche regionali, provinciali e comunali.

La frammentazione delle competenze da un

lato e degli interessi dall'altro, a volte difficilmente conciliabili, la non sempre efficace cooperazione infra e interistituzionale, nonché la mancata diffusione di una cultura della partecipazione pubblica, rappresentano gli elementi di un quadro che ha spinto la Regione ad in-

dividuale, non solo in forma di dichiarazione di principi, nuovi strumenti di approccio alla politica di gestione delle risorse idriche piemontesi.

A ciò si aggiunge che le istituzioni locali (Province e Comuni), impegnate quotidianamente nella gestione diretta delle risorse del proprio territorio, devono individuare concretamente le soluzioni più corrette per la reale tutela delle acque pur garantendone l'uso, presupposto imprescindibile dello sviluppo locale, a tutti i fruitori interessati.

Una sfida che ha indirizzato, già da tempo, alcuni territori verso forme di collaborazione che, superando l'approccio settoriale e progettuale delle proprie attività, hanno portato a sviluppare veri e propri processi partecipati attraverso cui gestire in modo comune e condiviso le azioni utili e necessarie per la gestione del territorio fluviale.

I Contratti di fiume possono essere identificati come processi di programmazione negoziata e partecipata volti al contenimento del degrado eco-paesaggistico e alla riqualificazione dei territori dei bacini/sottobacini idrografici. Tali processi si declinano in maniera differenziata nei diversi contesti amministrativi e geografici in coerenza con i differenti impianti normativi, in armonia con le peculiarità dei bacini, in correlazione alle esigenze dei territori, in risposta ai bisogni e alle aspettative della cittadinanza.

Il Contratto, in generale, rappresenta una metodologia di lavoro che coinvolge le politiche e le attività di soggetti pubblici e privati, per la condivisione di decisioni sul territorio, nel rispetto delle reciproche competenze istituzionali.

Ha natura volontaria ed è un processo "democratico" che, attraverso la presa in carico di un impegno condiviso, mira ad ottenere un reale comportamento virtuoso di tutti coloro che vivono intorno al fiume (dalle istituzioni ai singoli cittadini) ciò può e deve rappresentare

il punto di forza di questo strumento. Va sottolineato inoltre che l'adesione al Contratto, seppur volontaria, impegna i sottoscrittori a tener conto di quanto condiviso in tutta l'ordinaria attività istituzionale.

È anche uno strumento in grado di dare un indirizzo strategico alle politiche ordinarie di ciascuno degli attori interessati. In tale accezione può rappresentare anche il mezzo attraverso cui integrare e orientare le risorse e le programmazioni economiche.

LA STRUTTURA DEL CONTRATTO

Le peculiarità e i problemi specifici, strettamente connessi alle caratteristiche del singolo contesto, rappresentano elementi caratterizzanti i percorsi di Contratto fino ad oggi attivati, ma, ad una valutazione successiva, gli obiettivi, i percorsi operativi seguiti durante il processo e le criticità emerse, sono apparsi nel complesso simili fra loro.

Il percorso metodologico di processo per arrivare alla sottoscrizione di un Contratto, al di là delle peculiarità del contesto ambientale, territoriale e socio-economico delle aree in cui viene attivato, può essere in generale riportato a quattro momenti distinti: la Fase di preparazione, la Fase di attivazione, la Fase di attuazione e la Fase di consolidamento.

Le FASI DI PREPARAZIONE e DI ATTIVAZIONE sono strettamente connesse e devono garantire la costruzione di un percorso partecipato che conduca il territorio in modo consapevole e condiviso alla firma del Contratto. Si parte dalla costruzione e condivisione del quadro conoscitivo, completo delle criticità e dei valori ambientali, paesistici e sociali del territorio, delle politiche e dei progetti locali che permette ai tavoli di partecipazione di costruire uno scenario strategico di medio-lungo periodo, visione di riferimento per la costruzione del Piano di Azione del Contratto.

Il Piano rappresenta il documento che sintetizza

za le misure e le azioni necessarie per raggiungere gli obiettivi condivisi del Contratto, vero e proprio piano di sviluppo territoriale su cui attrarre e allocare risorse - ormai sempre più scarse - in modo oculato a prescindere dai particolarismi e dalle soggettività troppo spinte. La "partecipazione" in queste prime due fasi rappresenta il fulcro del processo: una partecipazione diffusa che sappia da una parte stimolare e consolidare la cooperazione interna e interistituzionale e dall'altra coinvolgere il mondo dei privati, anche mettendo in relazione e a confronto il "sapere esperto" con l'esperienza dei soggetti che vivono quotidianamente il territorio.

Una partecipazione con elevato "valore" deve essere necessariamente garantita anche per il processo di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) a cui deve essere sottoposto il Piano di Azione del Contratto.

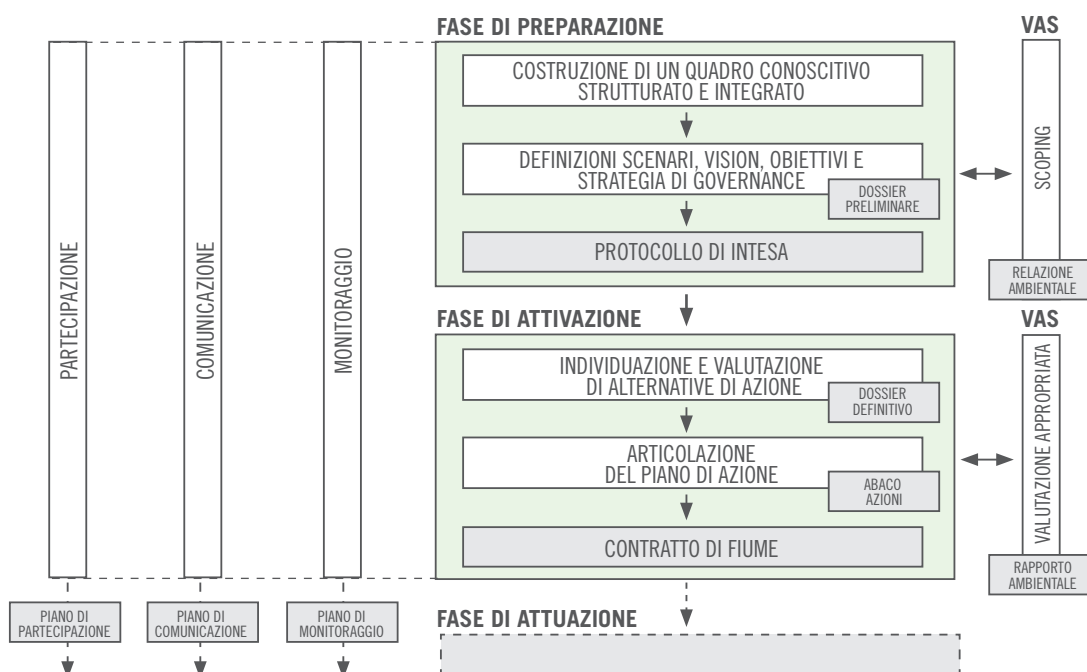
Con la sottoscrizione del Contratto, si dà for-

malmente avvio alla FASE DI ATTIVAZIONE. Un formale Accordo di programmazione negoziata, che i soggetti sottoscrittori stipulano; è lo strumento attraverso cui ognuno si assume formalmente, nell'ambito delle proprie attribuzioni, impegni concreti per la realizzazione delle misure e delle azioni.

La sottoscrizione, pur essendo il coronamento di un percorso difficile e impegnativo, non può essere inteso come la chiusura del processo, bensì il punto di partenza di un altrettanto faticoso cammino di attività partecipata che deve garantire l'operatività del Piano di Azione e il consolidamento di un metodo di lavoro che dovrebbe diventare prassi nell'accompagnare i programmi di sviluppo locale del territorio.

Per garantire tutto questo il Contratto si dota di una struttura organizzativa interna che prevede una Cabina di Regia con funzioni decisionali e di coordinamento del processo, grazie al supporto della Segreteria tecnica. Il coinvol-

Figura 25.2 - Le fasi del Contratto di Fiume



gimento è garantito attraverso l'Assemblea di Bacino che rappresenta il momento di consultazione ufficiale del territorio e in particolare ha il compito di far emergere criticità e problematiche e soprattutto di fare proposte alla Cabina di Regia per indirizzare l'evoluzione del Contratto.

Affinché il processo risulti chiaro nella sua attuazione, sia a coloro che lo hanno sottoscritto sia ai soggetti esterni, deve offrire una serie di strumenti di monitoraggio e valutazione che ne consentano l'analisi in ognuna delle diverse fasi. Rappresentano, quindi, strumenti chiave della fase di attuazione il Piano di Monitoraggio e il Piano della Comunicazione e partecipazione che consentano di:

- assicurare un processo trasparente, nel quale tutti gli *stakeholders* possano avere accesso alle informazioni, incentivando la partecipazione e un atteggiamento propositivo per l'attuazione del Contratto;
- valutare, in modo chiaro, il grado di efficacia ed efficienza del processo in corso, individuando i punti critici e le possibili azioni migliorative, nonché un bilancio complessivo dell'esperienza (anche al fine di renderla confrontabile e/o replicabile).

Per come sono stati pensati i Contratti è inevitabile che il loro successo sia legato ad una forte intenzionalità politica ma soprattutto ad una forte identificazione del territorio con un soggetto istituzionale, di carattere sovralocale, ma sufficientemente vicino alle realtà locali, e depositario delle competenze politiche ed amministrative più importanti in materia di governo del territorio, a cui tutti i soggetti locali possano riconoscere univocamente un ruolo di coordinamento del processo. Per questo, in Piemonte, i soggetti istituzionali di riferimento per i Contratti sono, ad oggi, le Province: sono titolari delle competenze in materia di

gestione delle acque e delle relative funzioni di controllo (concessioni di derivazione e autorizzazione allo scarico) e con il Piano territoriale di coordinamento possono fortemente indirizzare le politiche territoriali locali.

Casi e processi particolari possono portare a



scelte organizzative diverse individuando altri soggetti coordinatori, ma comunque istituzionali e con competenze sovralocali. L'Ente di gestione del Parco del Po - tratto cuneese e la stessa Regione sono già attivamente protagonisti di esperienze di Contratto di cui sono coordinatori.

LE POLITICHE E GLI OBIETTIVI

È il Piano di Tutela delle Acque regionale che legittima il "Contratto di fiume", quale strumento per il raggiungimento di obiettivi di qualità anche attraverso forme di partecipazione pubblica e privata, anziché unicamente mediante l'adozione di provvedimenti centralistici. All'art. 10 delle Norme si afferma, infatti, che il Piano è attuato attraverso l'azione coordinata di tutte le istituzioni competenti in materia mediante il ricorso agli strumenti delle procedure negoziate e agli accordi ambientali; sono pertanto promosse modalità di gestione integrata a livello di bacino e sottobacino idrografico, che perseguano la tutela e la valorizzazione delle risorse idriche e degli ambienti connessi, unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico. Questi strumenti sono denominati **Contratto di fiume o Contratto di lago**.

La Regione ha rafforzato la valenza istituzionale dei Contratti richiamandoli espressamente nelle Norme tecniche attuative del Piano

Territoriale Regionale (PTR) ove si riconosce il loro ruolo nello sviluppo di sinergie con gli strumenti di pianificazione territoriale provinciale e locale al fine di favorire l'integrazione delle diverse politiche regionali. In questo ulteriore passo, trova conferma il fatto che il Contratto, pur continuando a rappresentare uno strumento per l'applicazione di una disciplina settoriale diventa, in un bacino fluviale, la sede privilegiata di concertazione per l'applicazione armonica a scala locale delle molteplici politiche del territorio.

Ulteriore legittimazione, a conferma della validità della scelta piemontese, è avvenuta da parte dell'Autorità di Bacino del Fiume Po che nel proprio Piano di Gestione del Distretto Idrografico (PdG Po) ha riconosciuto il Contratto quale strumento per il raggiungimento degli obiettivi di qualità ambientale entro il 2015 e il 2021, previsti dalla direttiva quadro sulle acque. Il cuore propulsivo del contratto è la ricostruzione di una visione condivisa del bacino idrografico. Tale rappresentazione deve essere capace di guidare i sottoscrittori del Contratto ad elaborare un progetto coerente con le reali potenzialità che il territorio esprime.

La comunità è chiamata a elaborare una visione condivisa facendo emergere i conflitti, gli interessi, ma anche le vocazioni territoriali e le capacità di "fare sistema", promuovendo il dialogo tra i soggetti a vario titolo portatori di interesse e l'integrazione dei diversi strumenti di programmazione, di pianificazione territoriale e di tutela ambientale.

I Contratti di fiume, attraverso l'integrazione delle politiche e stimolando la capacità di cooperazione e di condivisione tra diversi livelli di governo e tra diversi soggetti dello stesso livello, perseguono molteplici obiettivi: sicurezza, mitigazione e prevenzione dei rischi, riequilibrio ambientale e valorizzazione paesaggistica, uso sostenibile delle risorse, fruizione turistica sostenibile, diffusione della cultura dell'acqua.

La creazione di una *vision* condivisa permette di guidare il processo verso una gerarchizzazione degli obiettivi e il riorientamento delle programmazioni e delle risorse finanziarie, anche in ragione del comune riconoscere che il territorio non è un *unicum* omogeneo, ma si declina in numerose caratteristiche strutturali, che esprimono diversi bisogni e funzioni.

I Contratti di fiume stimolano così la progettualità territoriale dal basso, perché coinvolgono le comunità nella valorizzazione del proprio territorio, promuovendo azioni dirette e concrete dalle varie componenti della società e dalle istituzioni.

Come tutti i processi partecipati - se costruiti in modo da garantire concretamente il coinvolgimento - sono faticosi, dispendiosi di tempo, risorse ed energie ma sono indispensabili per l'adesione di tutti i soggetti, l'assunzione delle rispettive responsabilità e il superamento delle individualità: condizioni essenziali per garantire il risultato atteso.

LE AZIONI

L'applicazione del metodo dei Contratti in Piemonte è passata attraverso la prima esperienza su 4 bacini pilota - torrenti Sangone, Orba, Belbo e Agogna - che sono diventati la palestra in cui la Regione e le Province hanno cominciato a confrontarsi con il territorio e con le regole dei processi partecipati.

L'esperienza condotta ha tuttavia evidenziato oggettive difficoltà nel dare sviluppo sul territorio ad un percorso reale e fattivo di partecipazione e di decisione.

È risultata chiara, pertanto, la necessità di redigere un documento di orientamento quale le **"Linee guida regionali per l'attuazione dei Contratti di Fiume e di Lago"**, approvate con DGR n. 16-2610 del 19 settembre 2011 per dare oggettività e replicabilità ad un percorso metodologico chiaro che, pur mantenendo alcuni elementi distintivi di base, sia adattabile alle diverse realtà territoriali.

Le Linee Guida per l'attuazione dei Contratti di Fiume e di Lago della Regione Piemonte



Anche a livello nazionale è maturata l'esigenza di un coordinamento delle diverse esperienze compiute in molte Regioni che ha portato all'adozione, nel corso dei lavori del VI Tavolo Nazionale Contratti di Fiume tenutosi a Torino

il 3 febbraio 2012, della "**Carta Nazionale dei Contratti di Fiume**", strumento di riferimento per le comunità locali che intendono intraprendere un percorso di riqualificazione del proprio territorio in modo sostenibile e partecipato e di guida e accompagnamento dei processi di crescita del patrimonio di relazioni presenti su un territorio dal quale il Contratto deve partire rispettandone e valorizzandone le peculiari caratteristiche.

Altre iniziative in atto sono relative a bacini lacuali quali il lago di Viverone e i Laghi di Avigliana, mentre altri riguardano i bacini del Torrente Stura di Lanzo e dell'Alto Po, dello Scrivia e dell'Erro. L'esperienza attivata sul Fiume Bormida merita un particolare approfondimento (vedi Box).

Tabella 25.1 - Stato dell'arte dei CdF attivati in Piemonte

Contratti di Fiume	Coordinatore	Stato di avanzamento	Risorse attratte
Torrente Belbo	Provincia di Asti	Firmato il Contratto	351.000 Euro PSR misura 123 - Risparmio Idrico
			2.300.000 Euro PAR-FAS - Collettamento e depurazione acque reflue urbane
Torrente Sangone	Provincia di Torino	Firmato il Contratto	3.000.000 Euro Corona Verde - Riequilibrio ecologico e fruizione
Torrente Orba	Provincia di Alessandria	Firmato il Contratto	
Torrente Agogna	Provincia di Novara	Fase di attivazione	321.000 Euro Fondazione Cariplo - Riqualificazione integrata
Fiume Po - tratto Alto	Ente di gestione del Parco del Po - tratto cuneese	Fase di attivazione	
Lago di Viverone	Provincia di Biella	Fase di preparazione	190.000 Euro AdP Regione-Provincia - Riqualificazione ambientale
			3.000.000 Euro PAR-FAS - Collettamento acque reflue urbane
Laghi di Avigliana	Provincia di Torino	Fase di preparazione	
Torrente Erro	Provincia di Alessandria	Fase di preparazione	
Torrente Scrivia	Provincia di Alessandria	Fase di preparazione	
Torrente Stura di Lanzo	Provincia di Torino	Fase di preparazione	
Fiume Bormida	Regione Piemonte	Fase di preparazione	

IL CONTRATTO DI FIUME DEL TORRENTE BORMIDA



È di particolare interesse l'iniziativa attivata sul Torrente Bormida, tristemente famoso per la vicenda dello stabilimento industriale Acna localizzato a Cengio (SV). Il disastro ambientale collegato all'attività chimica condotta in tale azienda ha portato un'intera valle a unirsi e a collaborare per recuperare il proprio territorio e il proprio fiume così devastati.

A distanza di anni, il Ministero dell'Ambiente, con un Accordo di programma siglato nel novembre del 2009, ha stanziato risorse importanti per questo territorio per interventi in campo ambientale che sostengano il rilancio dell'intera valle. La Regione Piemonte ha voluto indirizzarle una parte di queste risorse verso l'attivazione del Contratto di Fiume del Torrente Bormida che, oltre alla sfida di carattere ambientale, raccoglie la sfida di un processo interregionale con il coinvolgimento di due Regioni - Piemonte e Liguria - e di 4 Province (tre piemontesi - Cuneo, Alessandria e Asti e una ligure - Savona).

Questa esperienza rappresenta un banco di prova importante per lo strumento del Contratto: in ragione delle peculiarità di questa Valle dove si lavora su ben tre aree idrografiche identificate dal PTA e l'obiettivo è quello di integrare il valore prevalentemente ambientale, che ha caratterizzato tutti i processi fino ad oggi attivati in Piemonte, con gli aspetti legati alle componenti sociali ed economiche.

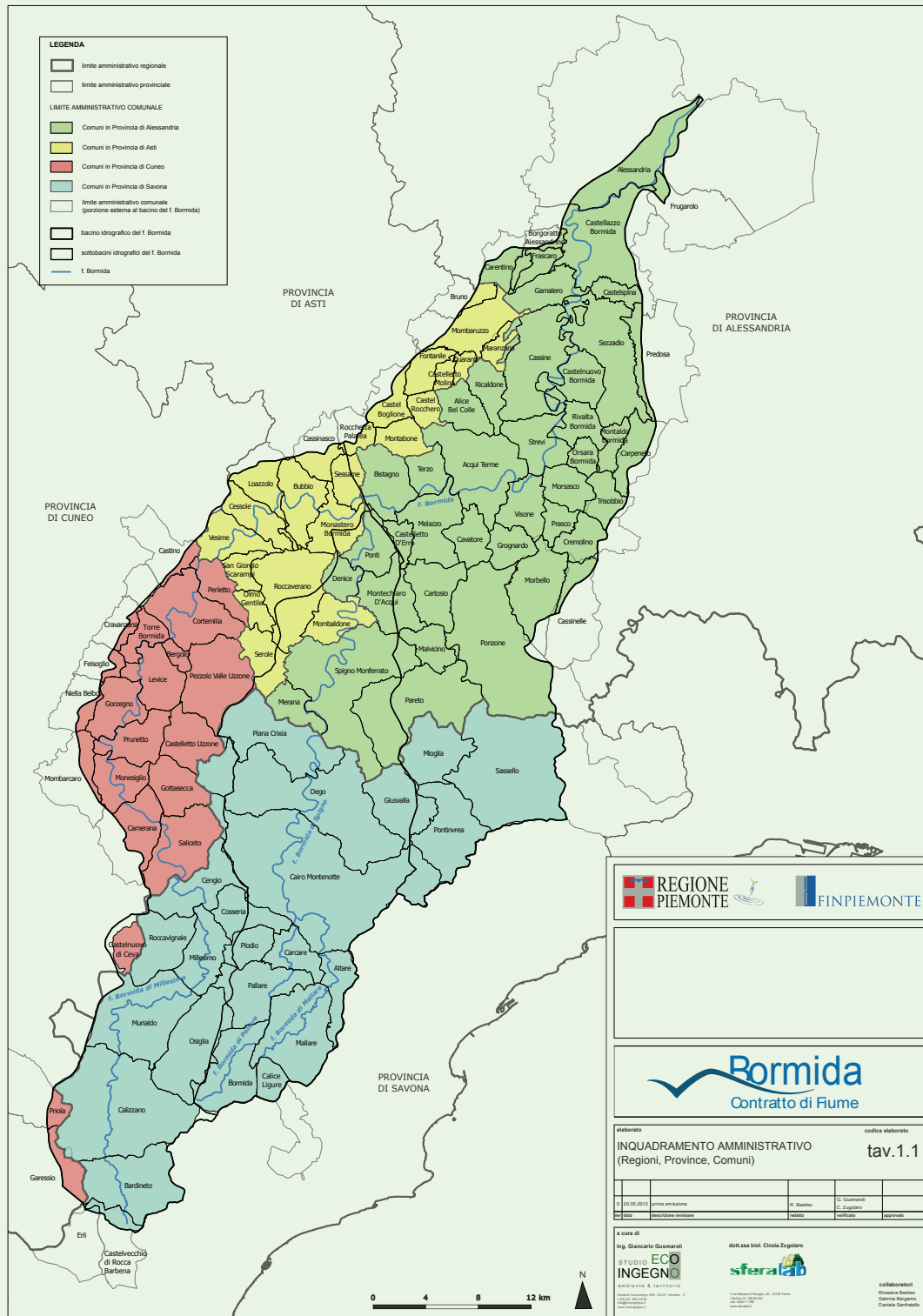
Il Contratto di Fiume del Torrente Bormida sta, quindi, lavorando per definire in modo concertato e partecipato un **Piano di Azione fina-**

lizzato alla riqualificazione ambientale, sociale ed economica della Valle completo delle prospettive di sviluppo il cui motore saranno le opportunità espresse da tale area, a partire da quelle ambientali e paesaggistiche.

Data la complessità di un processo di siffatte caratteristiche e l'area di interesse particolarmente estesa, la Regione Piemonte, con il supporto di Finpiemonte, coordina direttamente le azioni del Contratto cercando e stimolando una forte partecipazione del resto del territorio (gli operatori economici, le associazioni, i cittadini, le scuole.....) per operare in sinergia di intenti e di attività con le Amministrazioni locali dei territori piemontese e ligure (Regione Liguria, Province, Comuni, Comunità Montane).

Il fiume che, per anni, è stato davvero l'elemento critico di questo territorio può diventare il catalizzatore di una nuova iniziativa in cui ambiente e sviluppo possono tentare concretamente di trovare quel giusto equilibrio per migliorare la qualità della vita della sua popolazione.

Carta amministrativa del bacino del fiume Bormida



RIFERIMENTI

Sul sito della Regione dedicato al tema Acqua è possibile reperire tutte le informazioni relative ai Contratti di Fiume attivi in Piemonte

<http://www.regione.piemonte.it/acqua/contratti.htm>

Per il Contratto di Fiume del Bormida è attivo un sito specifico

<http://www.contrattofiumebormida.it/>

È di recente attivazione, da parte dell'Osservatorio dei Contratti di Fiume dell'Autorità di Bacino del Fiume Po, una pagina web in cui è possibile reperire le informazioni relative ai Contratti di Fiume operativi in tutto il bacino padano:

http://www.contrattidifiume.it/it-it/home/contratti_di_fiume/altri/osservatori_contratti_di_fiume_bacino_po