

I CONTRATTI DI FIUME PER UNA TUTELA PARTECIPATA

OBIETTIVI, ATTIVITÀ E RISULTATI DELL'OSSERVATORIO NAZIONALE ISTITUITO NEL 2018 PER COORDINARE LE DIVERSE ESPERIENZE IN ITALIA. I CONTRATTI DI FIUME FAVORISCONO L'ATTUAZIONE DI MISURE WIN-WIN E UNA GOVERNANCE INNOVATIVA BASATA SULLA PROATTIVITÀ DELLE COMUNITÀ LOCALI.

Il *contratto di fiume* (Cdf) ha trovato pieno riconoscimento nell'ordinamento giuridico italiano a partire dal 2015, con l'introduzione dell'art. 68-bis nel Dlgs 152/2006. L'inserimento del Cdf nell'ambito del titolo II della parte III di tale norma, recante "Distretti idrografici, strumenti, interventi", mette in luce non solo la natura, le finalità e le potenzialità di tale strumento, ma anche gli obiettivi che il legislatore ha inteso perseguire. Il Cdf, infatti, fatta salva la coerenza con le previsioni di piani e programmi vigenti nel bacino idrografico di riferimento (incluso anche quelle relative alla gestione del rischio idraulico di cui al Dlgs 49/2010), contribuisce "alla definizione e all'attuazione" degli stessi senza con ciò costituire un nuovo strumento pianificatorio. Il Cdf è innanzitutto uno strumento partecipativo, che consente di specificare le misure gestionali definite dalla pianificazione sovraordinata a scala di maggior dettaglio rispetto a quella distrettuale/regionale, favorendone l'integrazione con il contesto sociale ed economico. La portata innovativa dei Cdf risiede nel carattere strategico-negoziabile e nella volontarietà di tale strumento che insieme concorrono a generare un processo decisionale concertato. Il Cdf si prefigura, in particolare, come uno strumento di *governance* finalizzato al perseguimento integrato degli obiettivi delle direttive Ue in materia ambientale, in particolare della 2000/60/CE (direttiva quadro Acque) per il raggiungimento del "buono stato" di qualità dei corpi idrici, unitamente alla 2007/60/CE (direttiva Alluvioni), alla 42/93/CEE (direttiva Habitat), alla 2009/147/CE (direttiva Uccelli) e alla 2008/56/CE (direttiva quadro Strategia marina). Su queste basi, le Autorità di bacino distrettuale, le Regioni e le Province autonome stanno attribuendo ai Cdf un ruolo importante per la riqualificazione ambientale dei corpi idrici (a oggi, il 95% delle

Regioni e Province autonome italiane ha adottato atti formali aventi a oggetto i Cdf). La dimensione partecipativa e integrata dei Cdf, attuata alla scala della programmazione di dettaglio, delinea percorsi innovativi capaci di incidere anche sulle politiche pubbliche di riduzione dei rischi alluvionali e sulla consapevolezza e proattività delle comunità esposte.

L'Osservatorio nazionale dei contratti di fiume

L'Osservatorio nazionale dei contratti di fiume (Oncdf) è stato istituito dal Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) – oggi Ministero della Transizione ecologica (MITE) – con Dm dell'8 marzo 2018, n. 77, con l'obiettivo di fornire un punto di riferimento nazionale per le diverse esperienze territoriali di Cdf,

favorendo lo scambio di esperienze e svolgendo funzioni di indirizzo e coordinamento, oltre che monitorando l'evoluzione di tali processi¹. Al fine di perseguire tali obiettivi, l'Oncdf svolge azioni di formazione, affiancamento, comunicazione ed elaborazione di linee guida e documenti tecnici e sta predisponendo la *Piattaforma nazionale dei contratti di fiume* (Pncdf), strumento digitale che permetterà un continuo scambio di buone pratiche e informazioni sul tema.

A oggi, l'Oncdf ha registrato oltre 200 processi di Cdf a livello nazionale² e, tra questi, oltre 40 Cdf sono giunti alla sottoscrizione dell'*atto d'impegno* (prevalentemente nella forma di accordo di programmazione negoziata, ai sensi della L. 662/96), con conseguente avvio dell'attuazione dei rispettivi *programmi d'azione* (Pda).

L'Oncdf sta lavorando, in particolare, sugli strumenti per favorire una partecipazione efficiente ed efficace

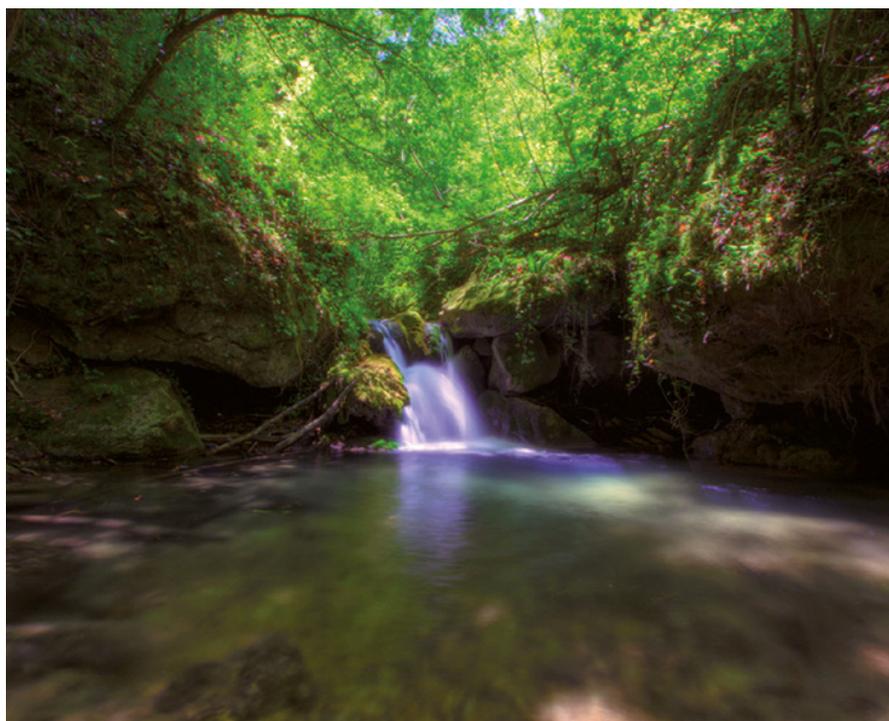


FOTO: FRANCESCOMOSCONI - CC BY-SA

in tutte le fasi di costruzione di un Cdf, dalla condivisione del *documento d'intenti* fino alla sottoscrizione dell'*atto d'impegno*. Si tratta di processi complessi che necessitano dell'utilizzo di approcci metodologici e di facilitazione, da scegliere con cura in funzione dei diversi livelli di coinvolgimento degli attori e delle fasi di lavoro³. I Cdf, nel riconoscere il ruolo centrale della partecipazione e del coinvolgimento attivo dei portatori di interesse, stanno complessivamente dimostrando, nella prassi dell'esperienza italiana fino a oggi realizzata, di essere in grado di garantire all'iter decisionale una maggior stabilità, efficacia e legittimità. L'Oncdf sta dedicando particolare attenzione anche alle cosiddette misure *win-win*, le quali, nel contesto delle politiche territoriali e di gestione delle acque, permettono di raggiungere due o più obiettivi tra riduzione del rischio idromorfologico, miglioramento dell'ecosistema fluviale e degli habitat connessi, rilascio di maggiori portate in alveo, miglioramento della qualità delle acque, fruizione e sviluppo turistico sostenibile. I Cdf sono, potenzialmente, strumenti ideali per concepire e facilitare l'attuazione di misure *win-win*^{4,5}, ma non sempre questa opportunità è pienamente colta nella stesura dei Pda degli stessi. Per questo l'Oncdf ha promosso nel 2021 un percorso formativo specifico e nel 2022 sarà prodotto un documento tecnico sul tema.

L'Oncdf sta inoltre conducendo un monitoraggio sui finanziamenti dei processi e dei Pda dei Cdf⁶. L'analisi ha finora messo in evidenza che nel periodo 2006-2021 sono stati finanziati più di 100 processi di Cdf, per un ammontare di almeno 5 milioni di euro, di cui circa 3 milioni finanziati dalle Regioni attraverso assegnamenti diretti o bandi.

La governance dei contratti di fiume per la riqualificazione dei corpi idrici

Le arene decisionali in cui si svolge la *governance* dei Cdf costituiscono ambiti elettivi dove portare a sistema le diverse istanze territoriali che riguardano la gestione dei bacini idrografici, consentendo di mettere in evidenza quegli aspetti della complessità ambientale che possono sfuggire alle politiche di settore. In tale prospettiva, il dialogo tra esperienze contestuali e saperi disciplinari, unitamente a una valutazione integrata delle diverse opzioni di azione sui corpi idrici di interesse, costituiscono l'humus fertile per il concepimento di

misure di riqualificazione ambientale. Misure che, oltretutto, sono tipicamente di matrice *win-win*, stanti gli importanti servizi ecosistemici offerti dagli ecosistemi acquatici e dai sistemi ambientali a questi connessi quando caratterizzati da un buon grado di connessione ecologica e livello di salute. La possibilità di definire misure di riqualificazione ambientale, ove pertinenti, nei Pda dei contratti di fiume può essere facilitata dalla presenza di una serie di fattori nelle fasi attuative⁷ dei percorsi che portano alla sottoscrizione degli accordi. In particolare, è opportuno che le eventuali finalità di riqualificazione ambientale siano esplicitate già nell'ambito del documento di intenti. Una volta avviato il processo di *governance*, è raccomandabile che il quadro conoscitivo dedichi un adeguato approfondimento allo stato ecologico dei corpi idrici e al livello di conservazione di habitat e specie presenti, incrociando sinergicamente quanto specificato nella pianificazione di riferimento con le conoscenze contestuali delle comunità locali. È altresì raccomandabile che nel documento strategico siano identificati anche i servizi ecosistemici offerti (attualmente e potenzialmente) dai corpi idrici interessati, unitamente a una valutazione multiobiettiva delle diverse alternative di gestione in relazione ai benefici attesi per ciascuno di essi. Inoltre è importante che nei processi partecipati avvenga il coinvolgimento attivo dei soggetti rilevanti (per competenza e/o interesse) in relazione agli obiettivi di riqualificazione ambientale. Infine, un ruolo precipuo che può essere svolto dai Cdf nella riqualificazione ambientale dei bacini idrografici è quello di individuare i diversi meccanismi di *pagamento per i servizi ecosistemici* (Pes) in essere e attivabili, al fine di facilitare il sostegno finanziario agli interventi di miglioramento ecologico dei corpi idrici coinvolgendo i portatori di interesse che dalla buona salute di questi trovano beneficio. Più ampiamente, il ruolo di

strumento negoziale assegnato al Cdf dal legislatore può essere utilmente impiegato proprio per creare quelle condizioni partenariali abilitanti per una gestione co-responsabile dei corpi idrici da parte dei diversi portatori di interesse.

Teresa Federico¹, Carlo Fortunato², Simona Mazzuca³, Massimo Bastiani³, Giulio Conte³, Paola Rizzuto³, Alessandro de Carli³, Vittoria Sechi³, Giulia Sandalli³, Roberta Fidanza³, Riccardo Cafolla³, Giancarlo Gusmaroli³

1. Ministero della Transizione ecologica, Direzione generale uso sostenibile del suolo e delle risorse idriche (Dg Ussri)
2. Sogesid spa, Gruppo di pilotaggio del progetto Creiamo Pa
3. Sogesid spa, Unità tecnica di supporto L6WP2 del Progetto Creiamo Pa

NOTE

¹ Le attività dell'Oncdf rientrano nel *work package 2* ("Gestione integrata e partecipata dei bacini/sottobacini idrografici") della linea di intervento 6 (L6Wp2) del progetto Creiamo Pa ("Competenze e reti per l'integrazione ambientale e per il miglioramento delle organizzazioni della Pa"), finanziato nell'ambito del Programma operativo nazionale "Governance e capacità istituzionale" 2014-2020. La L6Wp2 è svolta dal Mite con il supporto operativo e tecnico-scientifico di Sogesid spa, dal quarto trimestre 2017 al primo trimestre 2023.

² Dato in fase di consolidamento da parte dell'Oncdf, in collaborazione con le Autorità di bacino distrettuale, le Regioni e le Province autonome.

³ Bastiani et al. (2019).

⁴ Gusmaroli, Monaci (2016).

⁵ Pineschi, Gusmaroli (2015).

⁶ Bastiani et al. (2021).

⁷ Documento "Definizioni e requisiti qualitativi di base dei contratti di fiume" (12 marzo 2015) predisposto nell'ambito del gruppo di lavoro del Tavolo nazionale dei contratti di fiume, coordinato dal Mattm con il supporto dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (Ispra), acquisito dalla Consulta delle istituzioni dell'Oncdf nella seduta del 18 aprile 2018.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Bastiani M., Mazzuca S., Scanu G. (a cura di), 2019, *Coinvolgimento e partecipazione dei portatori d'interesse. Approcci, metodi e strumenti per i processi di Contratto di Fiume*, Creiamo Pa.

Bastiani M., de Carli A., Rizzuto P. (a cura di), 2021, *Il finanziamento dei processi e dei Programmi d'azione dei Contratti di fiume. Stato dell'arte e prospettive*, Creiamo Pa.

Gusmaroli G., Monaci M., 2016, "Per una gestione partecipata e sostenibile dei fiumi", *Ecoscienza*, n. 6, anno 2016, pp. 64-65.

Pineschi G., Gusmaroli G., 2015, "Gestione partecipata con i contratti di fiume", *Ecoscienza*, n. 3, anno 2015, pp. 91-92.