

LA PRATICA DEI CONTRATTI DI FIUME IN EMILIA-ROMAGNA

UNO STRUMENTO PREZIOSO PER LA TUTELA E LA CURA DI BENI COMUNI, PER IMPLEMENTARE CONCRETAMENTE UNA GOVERNANCE INTEGRATA E ANCHE PER RICOMPORRE A LIVELLO LOCALE EVENTUALI CONFLITTI TRA RUOLI, FUNZIONI E INTERESSI DIVERSI, ATTRAVERSO IL DIALOGO EFFETTIVO, CONTINUO E AGGIORNATO TRA LE ISTITUZIONI E LE COMUNITÀ LOCALI.

“I fiumi, più di ogni altro fenomeno della Terra, hanno legami stretti e discriminanti con i viventi che stanno loro intorno – piante e animali in primo luogo – e con gli uomini che si sono stabiliti lungo le loro rive o nelle terre generate dal dinamismo delle acque”
(L. Gambi, *Il paesaggio del Po e degli uomini*, 2000)

La domanda di contratti di fiume nasce tipicamente dai territori, dall'esigenza delle comunità locali di partecipare attivamente alla gestione e alle politiche di sviluppo dei luoghi in cui vivono, per affrontare con maggiore consapevolezza e responsabilità le sempre più frequenti problematiche di natura emergenziale (alluvioni, scarsità d'acqua o dissesti idrogeologici) e allo stesso tempo per promuovere opportunità di valorizzazione, fruizione e usi sostenibili, legate al mantenimento del buono stato di salute del fiume.

I contratti di fiume anche in Emilia-Romagna si avviano in risposta alle istanze e alle esigenze sentite dai territori, a partire dalle prime esperienze pionieristiche nate una quindicina di anni fa, per poi essere riconosciuti nell'ordinamento regionale con l'art. 35 della Lr 16/2017. Le esperienze si evolvono e maturano in un clima di rinnovata consapevolezza dell'importanza della partecipazione pubblica nella definizione delle politiche del territorio, sancita istituzionalmente con la Lr 15/2018 e ancor prima dalla Lr 3/2010.

Attualmente sono dieci le esperienze di contratti di fiume formalmente avviate e in corso di attuazione nella regione Emilia-Romagna, localizzate nei territori di diversi bacini idrografici (figura 1), mentre altre iniziative, non ancora pienamente mature e strutturate, stanno prendendo forma promosse da soggetti pubblici e privati delle comunità locali. La Regione assume un ruolo di supporto e facilitazione dei processi partecipativi

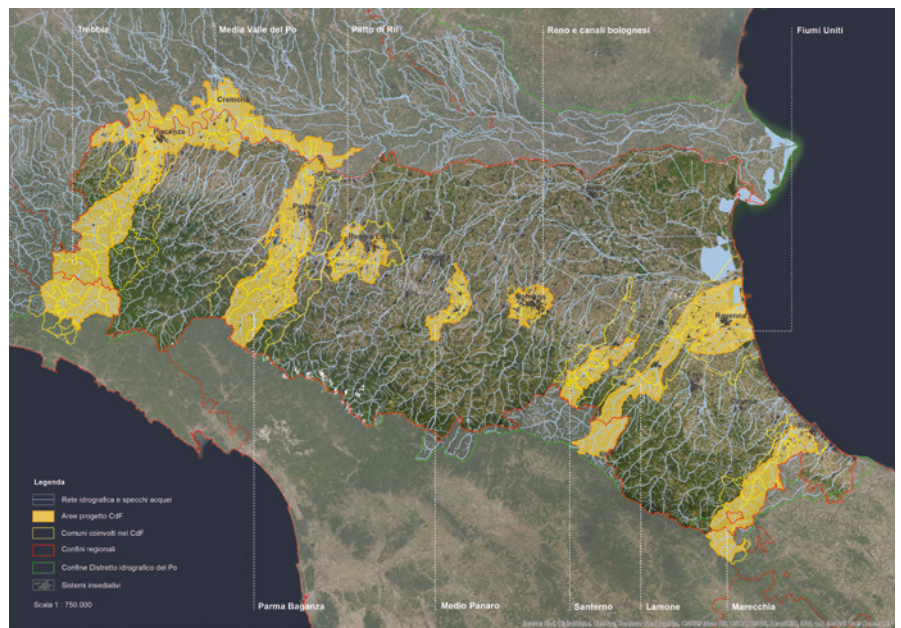


FIG. 1 CONTRATTI DI FIUME

Mapa dei contratti di fiume avviati e in corso di realizzazione sul territorio della Regione Emilia-Romagna.

Fonte: elaborazione studio professionale arch. Laura Mosca, progetto "I contratti di fiume in Emilia-Romagna: le esperienze diventano indirizzi", <https://bit.ly/3Hx5mpt>

finalizzati alla sottoscrizione di un contratto di fiume, sostenendo i territori e le comunità locali nella sperimentazione di processi partecipati e di progetti integrati, con l'obiettivo principale di riacordare le scelte strategiche e le politiche territoriali dell'amministrazione regionale con le esigenze e le potenzialità progettuali che nascono dal territorio e dall'impegno delle comunità locali.

Un approccio partecipativo e integrato

Per l'approccio partecipativo e integrato, in applicazione del principio di sussidiarietà, il contratto di fiume si colloca nel quadro delle strategie e politiche regionali per la gestione e lo sviluppo sostenibile del territorio finalizzate al raggiungimento degli obiettivi di: qualità delle acque, difesa dei suoli, sicurezza idraulica e territoriale, funzionalità ecologica e qualità dei paesaggi. Tali politiche tra loro

strettamente interconnesse danno luogo a processi di riqualificazione paesaggistico-ambientale e di contenimento dei fenomeni di degrado dei sistemi territoriali che, in questo ultimo decennio si incentrano nell'esigenza di riportare in primo piano l'acqua e la sua tutela e di restituire al fiume la sua valenza storica di risorsa multidimensionale: produttiva, fruitiva, paesistica e culturale, nel rispetto della funzionalità ecosistemica degli ambienti a esso legati.

In particolare, l'esigenza di operare in maniera integrata tra tutela della qualità delle acque e sicurezza territoriale, confermata nella direttiva Acque (2000/60/CE) e nella direttiva Alluvioni (2007/60/CE) oltre che nel complesso dei quadri normativi ai diversi livelli istituzionali che negli anni si sono confrontati con questi temi, ha avviato un vero e proprio cambiamento culturale nel modo di costruire le politiche e definire gli interventi per la gestione sostenibile dell'acqua e dei territori fluviali.

Le questioni legate alla qualità dell'acqua, alla gestione delle risorse idriche e alla fragilità del territorio, acuite dagli impatti dei cambiamenti climatici, non toccano soltanto le istituzioni responsabili del "governo dell'acqua", ma anche e soprattutto i territori e le comunità esercitando un impatto diretto sui cittadini e sui settori economici, che utilizzano l'acqua e che da essa dipendono. Dette problematiche per essere risolte necessitano da un lato di approcci sistemici, integrati e multidisciplinari e dall'altro di una *governance* dell'acqua che valorizzi la collaborazione dei diversi livelli istituzionali che operano nei territori fluviali. Analoga importanza riveste inoltre il confronto con le realtà produttive, associative e della società civile, senza il cui coinvolgimento non è possibile attuare una reale gestione delle acque e dei territori connessi.

Diventa strategico quindi favorire il dialogo fra pianificazione del settore acque e assetto del territorio per uscire da logiche di tipo settoriale, in direzione di un approccio integrato e partecipato dalla comunità locale (istituzionale e non). Le stesse Autorità di bacino distrettuale, per facilitare l'attuazione della pianificazione di settore soprattutto nelle parti che riguardano l'adattamento ai cambiamenti climatici e la gestione di problematiche come le alluvioni e la siccità, promuovono il coinvolgimento dei territori attraverso l'attivazione dei contratti di fiume e la realizzazione di "progetti collettivi" di riqualificazione fluviale per integrare maggiormente la protezione e la gestione sostenibile delle acque a livello locale.

I contratti di fiume, pertanto, operando come strumenti di *governance* dell'acqua basati sulla partecipazione attiva degli attori territoriali, facilitano l'attuazione delle politiche di tutela e di sviluppo incentrate sul tema dell'acqua e si possono considerare uno dei "capisaldi" dell'approccio sistemico.

La partecipazione si fonda su principi di equità e giustizia sociale e, più che sulla ricerca del consenso, mira a prevenire e a ridurre i conflitti, attivando nelle popolazioni locali un processo di *empowerment*, quindi un aumento della consapevolezza dei propri diritti e delle proprie capacità e l'assunzione di responsabilità dirette nella gestione del proprio territorio.

In quest'ottica, e nello specifico del governo dell'acqua, già nel preambolo della direttiva Acque 2000/60/CE si afferma la necessità di garantire il coinvolgimento del pubblico nel processo

di elaborazione e aggiornamento degli strumenti per la gestione e tutela delle risorse idriche, ovvero dei Piani di gestione dei bacini idrografici. In questo senso, il bacino/sottobacino idrografico può quindi essere inteso non solo come unità geografica di riferimento per il governo delle acque, ma per estensione anche come unità socio-economica di riferimento per la governance dell'acqua a cui ricondurre una nuova consapevolezza e responsabilizzazione del territorio. La partecipazione attiva dei cittadini è inoltre sancita in altre importanti direttive e codifiche comunitarie, fra cui: le direttive 2003/4/CE, 2003/35/CE e 2001/42/CE sulla Valutazione ambientale strategica (Vas); la convenzione europea del Paesaggio (Fi 2000) e quella internazionale per la diversità biologica (Cbd 1992).

L'attenzione al contesto locale

In generale, le politiche territoriali dell'Unione europea hanno subito nel corso degli anni numerose riforme. Si è passati da forme di intervento di tipo settoriale a politiche integrate rivolte al territorio e alla dimensione locale dello sviluppo, ovvero a strategie di intervento di tipo *place-based*, più rispondenti a obiettivi e bisogni locali. Il riconoscimento del ruolo chiave del contesto "locale" viene così a rappresentare uno dei pilastri della pianificazione delle politiche di coesione sociale a livello Ue per promuovere sperimentazioni e mobilitare gli attori locali a favore di strategie sostenibili, intelligenti e inclusive.

L'approccio *place based* implica un

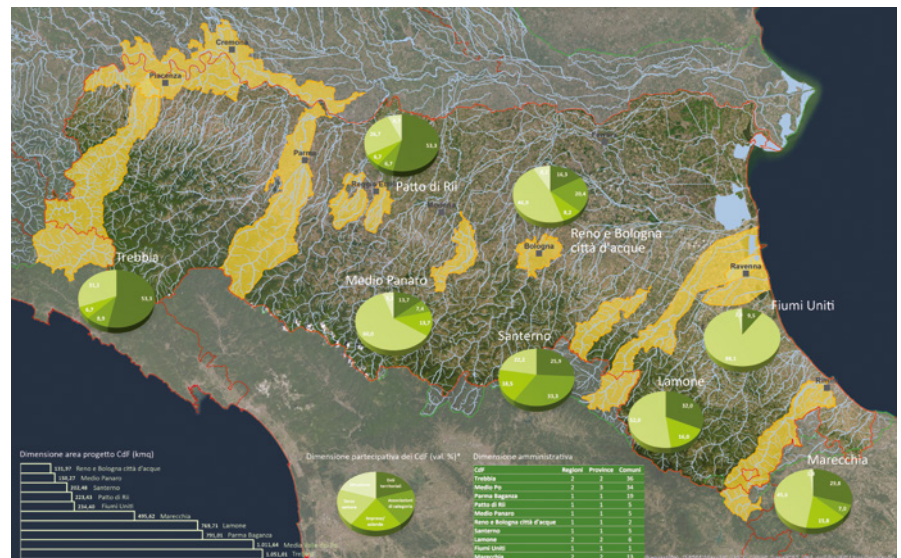


FIG. 2 PARTECIPAZIONE
La dimensione partecipativa dei contratti di fiume in Emilia-Romagna

Fonte: elaborazione studio professionale arch. Laura Mosca progetto "I Contratti di fiume in Emilia-Romagna: le esperienze diventano indirizzi", <https://bit.ly/3HxSmpI>

LEGGE REGIONALE 16/2017 ART. 35

1. In coerenza con quanto disposto dall'articolo 68-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006, la Regione Emilia-Romagna promuove i contratti di fiume quali strumenti di pianificazione a scala di bacino e sottobacino idrografico che perseguono la tutela delle risorse idriche unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico e alla valorizzazione dei territori periferuviali, contribuendo allo sviluppo locale delle relative aree, e ne riconosce l'importanza nell'ambito della strategia nazionale di adattamento al cambiamento climatico.
2. La Regione, in collaborazione con gli enti locali e gli altri soggetti istituzionali negli ambiti delle rispettive competenze, adotta iniziative e interventi volti a promuovere la diffusione di una cultura dell'acqua caratterizzata da sostenibilità sociale, ambientale ed economica, favorire la partecipazione e la responsabilizzazione di tutti i soggetti pubblici e privati che operano e interagiscono nella gestione dell'acqua e dei sistemi paesistico-ambientali a essa connessi, incentivare la divulgazione dei principi, delle metodologie e dei risultati ottenuti con i contratti di fiume, anche attraverso il coinvolgimento di Università e istituti di ricerca. La Regione assicura inoltre la coerenza tra le azioni previste nei contratti di fiume con i propri strumenti di pianificazione e programmazione e verifica il rispetto degli impegni assunti anche nella pianificazione e programmazione locale (...).

coinvolgimento attivo delle comunità locali nei processi decisionali pubblici con un investimento volontario e resiliente di risorse territoriali, valorizzando ulteriormente il potenziale socioeconomico di ogni singolo territorio. La partecipazione secondo l'approccio *place based* fa quindi di ogni contratto di fiume una forma unica di pianificazione integrata che si modella e si adatta al contributo degli attori territoriali, dando concretezza agli obiettivi e innescando cambiamenti istituzionali a favore della stabilità della governance locale e multilivello.

Il contratto di fiume diventa pertanto uno strumento per la tutela e la cura di beni comuni. La realizzazione di un dialogo effettivo, continuo e aggiornato tra le istituzioni e le comunità locali, attraverso l'utilizzo di strumenti e metodi di partecipazione attiva strutturata, costituisce un requisito essenziale del percorso di formazione del contratti di fiume non solo per implementare concretamente la governance nell'ambito stesso del percorso negoziale, ma anche per ricomporre a livello locale i conflitti tra ruoli, funzioni e interessi diversi agevolando la nascita di partnership pubblico/private su base volontaristica.

Anche in relazione agli obiettivi strategici della sostenibilità e dell'adattamento ai cambiamenti climatici che guidano l'analisi, la formazione e la valutazione dei processi di intervento territoriale, il coinvolgimento e la partecipazione attiva dei cittadini rivestono un ruolo primario per la capacità di successo. In questo senso ben si presta a operare lo strumento contratti di fiume, laddove l'acqua e la sua gestione diventano elementi condizionanti per lo sviluppo sostenibile del territorio.

Riqualficazione, sostenibilità, adattamento

Con riferimento alle questioni e tematiche che riguardano più nello specifico la riqualficazione dei bacini o sottobacini idrografici la Regione, al fine di facilitare un'attuazione integrata delle politiche territoriali e più nello specifico per stabilire una forte integrazione fra i Piani delle acque, i piani e i programmi dei diversi settori (agricoltura, aree protette, infrastrutture e pianificazione urbanistico-territoriale ai vari livelli) e la progettualità locale, promuove i contratti di fiume quale strumento per

indirizzare e qualificare l'operatività dei diversi soggetti pubblici e privati che interagiscono nella gestione del territorio, armonizzandola con le strategie e le politiche regionali di gestione e sviluppo sostenibile.

Le politiche dell'Autorità di bacino distrettuale, insieme al sistema della pianificazione regionale, territoriale e settoriale, rappresentano un riferimento imprescindibile per quanto riguarda gli elementi conoscitivi, normativi e di indirizzo rispetto ai quali cercare, attraverso un approccio integrato, di raggiungere una sintesi sostenibile degli obiettivi idraulici, ambientali, paesaggistici e sociali che muovono dal tema fondamentale della qualità dell'acqua, obiettivo perseguito, alla scala di bacino, dal Piano di gestione del distretto (Pdg). In questa prospettiva il contratto di fiume ambisce a essere uno strumento di sintesi, che adotta una visione unitaria e strategica di bacino idrografico per superare i limiti imposti dai confini amministrativi, tematici e settoriali all'interno dei quali si strutturano gli strumenti del sistema regionale della pianificazione territoriale.

In un momento in cui diversi fattori fra cui il cambiamento climatico portano a fare i conti con l'acqua e con la consapevolezza che non si possa arrivare a uno stato di totale messa in sicurezza del territorio, occorre ripensare il rapporto con i fiumi, accettando un certo grado di rischio e ricercare soluzioni, azioni e comportamenti che rendano possibile raggiungere condizioni di convivenza sostenibile. Il mantenimento dello stato di salute dei territori e dei fiumi, la conservazione dell'ecosistema fluviale, la sostenibilità ambientale degli usi del territorio e dell'acqua, il contenimento del consumo di suolo e la rigenerazione urbana, la gestione e la riqualficazione integrata dei territori fluviali sono gli obiettivi strategici assunti oramai dalla gran parte delle politiche territoriali e dell'azione pubblica e privata per un buon governo del territorio e delle risorse idriche. Tali obiettivi stanno diventando patrimonio culturale delle comunità

locali e rappresentano la gran parte delle questioni e delle istanze provenienti dal territorio che innescano l'avvio dei contratti di fiume.

I contratti di fiume della regione Emilia-Romagna risultano accomunati dalla necessità di conoscere e affrontare da diverse angolazioni i problemi territoriali connessi alla presenza dell'acqua e di ricercare soluzioni integrate e sostenibili di gestione delle funzioni svolte dall'acqua e dai fiumi. Assumono una particolare importanza per far crescere attorno al tema dell'acqua una cultura interdisciplinare e per ripensare il fiume come patrimonio identitario e valore condiviso, ma soprattutto come opportunità di rigenerazione e quindi come leva per lo sviluppo sostenibile del territorio.

La pratica dei contratti di fiume nei territori ha evidenziato con continuità il problema della "governance dell'acqua" nei suoi diversi profili, che richiede da una parte chiarezza di ruoli e compiti dei diversi attori coinvolti e dall'altra un'adeguatezza degli strumenti attuativi da utilizzare nei diversi campi di intervento territoriale. Emerge con chiarezza lo spirito di collaborazione e di "responsabilità di territorio" che anima le comunità locali coinvolte nell'operatività dei contratti di fiume. Si riscontra con altrettanta chiarezza il potenziamento della rete di relazioni fra gli attori alla scala locale e la sperimentazione di nuovi assetti collaborativi più auto-sostenibili, che hanno contribuito a valorizzare l'operatività dei diversi territori. Nella maggior parte dei casi il contratto di fiume è diventato un *modus operandi* delle comunità locali per la gestione partecipata e integrata dei fiumi e delle risorse territoriali connesse all'acqua.

Vittoria Montaletti, Camilla Iuzzolino

Direzione generale Cura del territorio e dell'ambiente, Servizio tutela e risanamento acqua, aria e agenti fisici, Regione Emilia-Romagna

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Progetto "I Contratti di fiume in Emilia-Romagna: le esperienze diventano indirizzi", a cura di Regione Emilia-Romagna, Servizio Tutela acqua, aria e agenti fisici, realizzato con la collaborazione dello Studio professionale arch. Laura Mosca (Soggetto affidatario del Servizio di supporto specialistico per la promozione e l'attuazione dei contratti di fiume, misura dei piani di gestione dei distretti idrografici 2015-2021, Dgr n. 514/2018).