

GESTIONE PARTECIPATA CON I CONTRATTI DI FIUME

VERSO BUONE PRATICHE DI GOVERNANCE FLUVIALE QUALE ASSET STRATEGICO PER UNA GESTIONE TERRITORIALE INTEGRATA DEL RISCHIO IDRAULICO E DA DINAMICA IDROMORFOLOGICA, DELLA TUTELA AMBIENTALE E DELLO SVILUPPO LOCALE.

La gestione dei rischi connessi alle dinamiche idromorfologiche fluviali, interfacciandosi con i molteplici interessi che coesistono sui territori che compongono i bacini idrografici, tipicamente incontra situazioni di conflittualità, in quanto le distinte finalità di protezione dalle alluvioni e dai dissesti, di conservazione della natura, di valorizzazione fruitiva, di usi economico-produttivi delle acque e del suolo adottano modalità attuative che difficilmente riescono a traggere una armonizzazione e integrazione.

Ognuna delle questioni richiamate vede coinvolti diversi gruppi di interessi, i quali producono istanze il cui recepimento in politiche di settore o approcci localistici hanno spesso dimostrato un esito infelice in termini di sostenibilità nel governo del territorio. Accanto a queste problematiche legate alla complessità e alla multi-settorialità dei sistemi fluviali, si registra una frammentazione di competenze tra molti enti diversi, unita a una ancora debole efficacia nella cooperazione infra- e inter-istituzionale e a una scarsa diffusione della cultura della partecipazione pubblica. L'attuazione delle misure per la gestione sostenibile dei territori fluviali non può prescindere dunque dalla concertazione degli interessi e dalla condivisione delle strategie alla scala locale, includendo le comunità interessate quali soggetti portatori di istanze e proposte il cui ascolto e considerazione nei processi decisionali è un atto non derogabile.

In questo senso la direttiva quadro sulle Acque (Dqa) e la direttiva Alluvioni (Da), che definiscono un quadro di riferimento organico per la gestione sostenibile delle acque, richiedono agli stati membri un approccio integrato per la gestione dei bacini idrografici, da perseguire attraverso una *governance* collaborativa in grado di coniugare processi decisionali multi-livello e multi-*stakeholder* e di perseguire contemporaneamente obiettivi di miglioramento ambientale e di gestione del rischio idraulico. In particolare viene promosso apertamente



un approccio partecipato alle decisioni, quale presupposto per definire strategie condivise utili a raggiungere il risultato di una gestione sostenibile dei corsi d'acqua. Partendo da tali presupposti, sta maturando in diverse pubbliche amministrazioni l'esigenza di individuare strategie multi-obiettivo e partecipate di gestione organica dei bacini idrografici, incentrate sul recupero del valore identitario del fiume e tese a portare a sistema gli interessi in gioco, individuando soluzioni integrate di miglioramento degli ambienti fluviali e della qualità della vita. In questo senso, da ormai più di un decennio, si possono registrare in Italia (Bastiani et al., 2011) diverse esperienze di programmazione strategica e negoziata che hanno condotto alla formale sottoscrizione dei primi *Contratti di fiume*, definibili come atti volontari di impegno condiviso da parte di diversi soggetti pubblici e privati, a vario titolo interessati ai corsi d'acqua, per la riqualificazione ambientale e la rigenerazione socio-economica dei sistemi fluviali. Si tratta di un accordo tra le parti che matura e si formalizza nell'ambito di un processo decisionale di partecipazione attiva e negoziazione, grazie al quale viene individuato l'atto programmatico che compone e integra i diversi interessi presenti attorno a un corso d'acqua, definendo responsabilità e strumenti

attuativi per il governo e la gestione sostenibile del sistema fluviale. Lo stesso processo resta vivo dopo la sottoscrizione del Contratto di fiume e costituisce il presupposto per la proficua attuazione delle decisioni condivise (Mattm, 2015). Lo stesso ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, registrando la consistenza e la diffusione delle esperienze finora avviate, su stimolo del Tavolo nazionale dei Contratti di fiume (una *multistakeholder community* informale, promossa dal Coordinamento Agende 21 locali italiane, che dal 2007 facilita la diffusione di tali strumenti in Italia) e con il supporto dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (Ispra), ha recentemente coordinato un gruppo di lavoro composto da 35 esperti di diversa estrazione disciplinare andando a formalizzare i requisiti qualitativi di base dei Contratti di fiume (Mattm e Ispra, 2015). Occorre sottolineare come il Contratto di fiume non costituisca un nuovo atto di pianificazione o un nuovo livello decisionale, bensì riconduce verso un processo di *governance* fluviale le specifiche strategie e competenze dei soggetti coinvolti, nel rispetto delle specificità e delle autonomie, con un approccio flessibile, aggiornabile, intersettoriale e interscalare. Allo stesso tempo il Contratto di fiume non deve intendersi come una

mera intesa interistituzionale finalizzata a condividere obiettivi di governo fluviale, bensì (partendo comunque da una solida collaborazione tra gli attori coinvolti) come percorso decisionale che compone, attraverso un approccio partecipato e un programma operativo, gli interessi ambientali e socioeconomici di un sistema fluviale, dando attuabilità e attuazione alle disposizioni sovraordinate (territoriali e settoriali) attraverso l'integrazione delle conoscenze e delle istanze locali. In questo senso il Contratto di fiume, oltre a uno strumento di programmazione negoziata, deve intendersi come un processo continuo di governance basato su una conoscenza condivisa e una interazione sinergica tra *stakeholder*, teso, prima ancora che a condividere le decisioni, a condividere il modo di prendere le decisioni.

Tra gli aspetti caratteristici che distinguono (o dovrebbero distinguere) tali strumenti dalle altre esperienze di *governance* riscontriamo la contestuale presenza di volontarietà, inclusione, collaborazione e obbligazione. Tali quattro attributi compongono una fisionomia peculiare del Contratto di fiume, che costituisce un processo decisionale a ingresso volontario (nessun soggetto è obbligato ad aderirvi) e aperto (chiunque a vario titolo interessato può aderire), ma a uscita negoziata (tutti gli aderenti sono chiamati a collaborare attivamente alla formulazione e implementazione della decisione comune) e vincolante (gli impegni contrattuali sono regolati da obbligazioni, anch'esse oggetto del processo negoziale). In altre parole, il Contratto di fiume rappresenta uno strumento la cui adozione non è obbligatoria, ma una volta individuato come strumento di lavoro l'esito della contrattualizzazione deve stabilire degli impegni. Si ritiene

che il regime vincolistico di tali impegni debba essere stabilito in modo condiviso nell'ambito del processo inclusivo, al pari di tutti gli elementi che compongono la decisione, fatti salvi ovviamente tutti i disposti e riferimenti di legge in materia di obbligazioni (sia per le parti pubbliche che per le parti private) derivanti dalla contrattualizzazione di una decisione.

Tra le peculiarità del Contratto di fiume in relazione al suo carattere non meramente programmatico, bensì di modello di *governance*, è possibile evidenziare la sua funzione di processo teso a condividere il modo di prendere le decisioni e non solo per condividere le decisioni, e quindi di modello organizzativo per costruire partenariati pionieri capaci di durare nel tempo (modello multi scalare). In tal senso è possibile identificare tre pilastri che sostengono il Contratto di fiume come processo: il primo pilastro strategico (necessità di identificare una *vision* integrata e un orizzonte unitario di riferimento per le politiche territoriali alla scala di lavoro del Contratto di fiume), il

secondo pilastro organizzativo (necessità di condividere un sistema di regole per la *governance* del territorio interessato dal Contratto di fiume), il terzo pilastro attuativo (necessità di definire un programma di azione caratterizzato da pragmaticità e coerenza).

La filiera di *governance* qui esposta deve essere intesa di tipo adattativo, con un orizzonte di implementazione breve e aperto a eventuali aggiornamenti in funzione del mutamento delle condizioni al contorno che determinano la fattibilità delle decisioni assunte. Questo non significa indebolire la forza contrattuale degli impegni presi, in ragione di una discrezionale flessibilità, bensì significa dare al Contratto di fiume la capacità di superare imprevisti e cambiamenti non dipendenti dalle decisioni assunte, ma con effetti sulle stesse.

Giorgio Pineschi¹, Giancarlo Gusmaroli²

1. Sogesid
2. Esperto di *governance* fluviale

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Bastiani M. (a cura di), 2011, *Contratti di Fiume. Pianificazione strategica e partecipata dei bacini idrografici: approcci, esperienze, casi studio*, Dario Flaccovio Editore, Palermo.

Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) e Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), 2015, *Definizione e requisiti qualitativi di base dei Contratti di Fiume*, Documento prodotto nell'ambito delle attività del Tavolo Nazionale sui Contratti di Fiume (Gruppo di Lavoro 1: riconoscimento dei Contratti di Fiume a scala nazionale e regionale e definizione di criteri di qualità). Versione del 12 marzo 2015, http://bit.ly/MATTM_ISPRA_2015

Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM), 2015, *Modelli e strumenti di gestione e conservazione delle risorse idriche, sistemi naturali di ritenzione idrica, ricarica artificiale delle falde e processi partecipativi*, Studio di settore svolto e pubblicato nell'ambito del Fse 2007-2013 - Pon Gas (Programma Operativo Nazionale "Governance e Azioni di Sistema"), www.pongasminambiente.it/pubblicazioni

