

Key Points - Blue Group

1. Participation Approach
↳ local/regional/integrated dimension
↳ bottom up approach

2. Resource Efficiency
↳ profitable measures
↳ ES payment
↳ optimise use of resources

3. Scale
↳ temporal & sp



www.alpconv.org

Delegazione Italiana in Convenzione Alpi

I CONTRATTI DI FIUME IN ITALIA (E OLTRECONFINE)

Il X Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume
e il Contributo del Ministero dell'Ambiente alla diffusione
e all'internazionalizzazione dei Contratti di Fiume



MINISTERO DELL'AMBIENTE
E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE

THE
ALPINE
CONVENTION
IS THE FIRST
INTERNATIONAL
TREATY FOR THE
PROTECTION
AND PROMOTION
OF THE
SUSTAINABLE
DEVELOPMENT
OF A CROSS-BORDER
MOUNTAINOUS
REGION
italian presidency 2013-2014
alpine convention

Delegazione Italiana in Convenzione Alpi

I CONTRATTI DI FIUME IN ITALIA (E OLTRECONFINE)

Il X Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume
e il Contributo del Ministero dell'Ambiente alla diffusione
e all'internazionalizzazione dei Contratti di Fiume

I CONTRATTI DI FIUME IN ITALIA (E OLTRECONFINE)

Il X Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume e il Contributo del Ministero dell'Ambiente alla diffusione e all'internazionalizzazione dei Contratti di Fiume

Coordinatore del progetto editoriale:

Paolo Angelini - Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare - Capo Delegazione Italiana in Convenzione delle Alpi, Responsabile della Cooperazione Bilaterale nella Regione Balcanica
Funzionario del Ministero dell'Ambiente, da lungo tempo dedicato alla gestione integrata delle risorse idriche. Attualmente Co-Presidente della Piattaforma internazionale di esperti per la "Gestione dell'Acqua" della Convenzione delle Alpi e coordinatore di uno specifico gruppo di lavoro nell'ambito della Strategia Europea per la macroregione Alpina (EUSALP-AG6), ha curato numerose pubblicazioni sul tema. Ha inoltre coordinato la sessione 3 "Internazionalizzazione dei Contratti di Fiume" del X Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume, rappresentando in quella sede l'esperienza maturata nel supportare la nascita di contratti di fiume transfrontalieri. Ha inoltre promosso la divulgazione del tema dei contratti di fiume in sedi quali la COP 21 di Parigi e la COP 22 di Marrakech dell'UNFCCC.

Autori:

Andrea Bianchini - Eurac Research, consulente del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare

Francesco Stazi - laureando in Scienze Geologiche e tirocinante presso il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare

Con la collaborazione di:

Luca Cetara - Eurac Research, consulente del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare

Gabriela Scanu - Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare - Segreteria Tecnica del Ministro

Antonio Ziantoni - Distretto Idrografico Alpi Orientali

Ringraziamenti per i loro contributi:

Massimo Bastiani - Coordinatore Tavolo Nazionale Contratti di Fiume

Paul Chapman - Università di Lewisham, coordinatore di EIP Water

Endro Martini - Alta Scuola, Orvieto

Rolando Pozzani - Istituto Internazionale di Studi Liguri

Chiusura dei testi: Febbraio 2017

Stampa: Novembre 2017

SOMMARIO

Prefazioni	5
Introduzioni	7
I Contratti di Fiume in Italia	9
Cosa sono i Contratti di Fiume	9
Il Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume	11
La Carta Nazionale dei Contratti di Fiume	12
Definizione e requisiti qualitativi di base dei Contratti di Fiume	16
Il X Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume	20
I principali risultati del X Tavolo	20
I requisiti qualitativi dei Contratti di Fiume e il loro riconoscimento da parte delle Regioni Italiane	21
I Contratti di Fiume nella normativa ambientale italiana: il "collegato ambientale"	23
Governance partecipativa: una strategia europea per la qualità delle acque e la difesa dal rischio idrogeologico	27
Sintesi dei lavori della Sessione 3 del X Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume	27
Alcuni casi pratici di buona <i>governance bottom up</i> : il Roya/Roia, il Botna, il Paglia	29
Il ruolo della partecipazione pubblica e della condivisione di dati e informazioni nella <i>governance</i> dei fiumi	36
Il contributo della Delegazione Italiana per la Convenzione delle Alpi all'internazionalizzazione dei Contratti di Fiume	40
I Contratti di Fiume alla CoP XXI dell'UNFCCC	41
I Contratti di Fiume alla CoP XXII dell'UNFCCC	44
Bibliografia e sitografia	47

PREFAZIONI

Date alcune lacune della disciplina normativa europea riguardo ai bacini montani, e la necessità di ricercare soluzioni fortemente radicate sul know how locale soprattutto in una regione, come quella alpina, nella quale il rapporto simbiotico delle popolazioni con un territorio estremamente vulnerabile rende ancor più fondamentale questo patrimonio di conoscenze, la Convenzione delle Alpi tenta da lungo tempo di dar voce e spazio di confronto alle possibili soluzioni emergenti a livello locale e regionale, al fine di favorire la diffusione delle migliori pratiche in essere.

Fra questi, negli ultimi anni, la Delegazione Italiana in Convenzione delle Alpi ha seguito da vicino i casi del Roya/Roia (fra Italia e Francia) e dell'Adda sopra-lacuale (che accoglie le acque dell'affluente Poschiavino, che scorre in territorio svizzero), contribuendo al processo di internazionalizzazione dei Contratti di Fiume.

Convinti della validità dello strumento dei Contratti di Fiume anche a livello transfrontaliero, la Delegazione Italiana in Convenzione delle Alpi si è anche impegnata nella cooperazione internazionale tra aree di montagna per far conoscere i Contratti di Fiume in contesti più ampi di quello alpino, ed ha per questo organizzato, con Regione Abruzzo e con il supporto scientifico di Eurac Research, due side event dedicati all'argomento in occasione della COP21 e della COP22 della UNFCCC, rispettivamente a Parigi e a Marrackech.

Al fine di fissare i progressi raggiunti e contribuirne alla divulgazione dei percorsi svolti in tal senso dal 2015 ad oggi, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare - Delegazione Italiana in Convenzione delle Alpi, ha promosso questa pubblicazione, che estende la sua validità anche oltre la regione alpina, costituendo un documento informativo sui Contratti di Fiume valido sull'intero territorio nazionale e probabilmente oltre con una prossima pubblicazione in lingua inglese.

Paolo Angelini

*Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare
Capo Delegazione Italiana in Convenzione delle Alpi
Responsabile della Cooperazione Bilaterale nella Regione Balcanica*

Il Forum Economico Mondiale ha descritto la sicurezza idrica come la principale istanza geopolitica nel nostro futuro, poiché rappresenta “la ragnatela che tiene insieme la rete di sfide su cibo, energia, clima, crescita economica e sicurezza che l’economia mondiale dovrà affrontare nel corso dei prossimi due decenni”. Il caso dell’acqua rappresenta, di conseguenza in tutte le sue forme, uno dei settori prioritari in cui una buona governance partecipata diventa basilare. Una governance basata sul coinvolgimento diretto dei cittadini nell’affrontare le scelte che li riguardano. Condividendo le decisioni, riportandole il più vicino possibile alle comunità locali, cioè là dove quelle decisioni hanno il loro effetto. In questo senso la gestione del territorio operata anche da singoli individui, se letta alla scala dell’azione collettiva, può essere interpretata come costruzione e salvaguardia di un bene collettivo. I contratti di fiume rappresentano una straordinaria opportunità per poter canalizzare l’energia che viene dai territori, per condividere le conoscenze ed avviare l’opera pubblica nazionale della quale abbiamo più bisogno: la manutenzione del territorio. Per trasformare l’emergenza in programmi di prevenzione dandogli finalmente continuità di intenti e risorse.

La struttura di diffusione dei contratti di fiume appare oggi molto chiara, pur nascendo spesso da un disagio, e dall’evidenza di fenomeni di degrado o dall’aver subito eventi catastrofici il contratto diviene il veicolo per trasformare la protesta in proposta, il conflitto in ricerca di soluzioni. Il Tavolo Nazionale ha iniziato nel 2007 a mettere insieme le esperienze di contratti di fiume e a dargli voce a scala nazionale. In pochi anni da allora, anche grazie a quel lavoro, si è avuta un’enorme diffusione in tutto il Paese. Oggi in Italia abbiamo circa 270 processi di CdF attivi, distribuiti in tutte le Regioni italiane, ho fatto un conto approssimativo, questo vuol dire che se ogni processo coinvolge mediamente dieci comuni ognuno, vi sono tra i 2500 ed 2700 Municipi Italiani che si sono messi dalla parte dei contratti di fiumi. Un modello che sta cominciando ad avere alcuni riconoscimenti internazionali e anche grazie all’Action Group EIP Water “Smart rivers network” si sta diffondendo in molti altri Paesi europei.

Questa pubblicazione, curata dal Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare - Delegazione Italiana in Convenzione delle Alpi, diviene così una importante testimonianza del confronto internazionale che si è svolto nel corso del X incontro del Tavolo Nazionale dei Contratti di fiume a Milano.

Un confronto che ha fatto emergere sempre più forte la necessità di un agire comune: quando si parla di fiumi, bisogna esser pronti a superare ogni barriera ed ogni confine amministrativo.

Massimo Bastiani

Coordinatore del Tavolo Nazionale Contratti di fiume
Coordinator EIP-Water Action Group “Smart Rivers Network”

INTRODUZIONI

The key message from UNESCO’s Deputy Coordinator of the World Water Assessment Programme at the recent SMART Rivers Network Annual Conference was surprisingly simple - “It won’t take much to make substantial steps towards safe guarding water supply and water quality”. In this regard the role of River Contracts and public participation is key.

If the perception of the general public can be changed from ‘What River?’ to ‘My River’ ownership and responsibility for improving rivers begins to change. River Contracts provide the framework to enable this discussion and have the advantage of bringing together professionals, politicians and the residents of the area. These discussions and the resulting Contract show that it is possible to have a multi-faceted agreement which encourages participation and inclusion without losing sight of technical expertise and scientific rigour.

In my own experience of working with Italian cities and Provinces I’ve noticed a distinct change in the thought processes of Local and Regional Officers and Officials towards the role of their residents in addressing the issues of their rivers. This is in no small part due to the impact of River Contracts which have helped promote the Citizen Engagement perspective of local democracy.

One example stays with me from an EU funded project looking at the different methods of river governance across Europe. At the beginning of our journey, my colleagues from Italy, while impressed at the levels of public engagement in the UK, could not see it happening in their town. Only two years later they proudly sent photos and a report on a public event held in the river park that ran through the city which was attended by over 400 people. What was the difference? Firstly, they asked people what the local river meant to them. Secondly, they acted on the multiple answers by organising a River Day that encapsulated them all; sport and leisure, food and recreation, nature and history, music and dance, activities for adults and children.

These disparate activities gathered people together through their own personal interests. The River Contract then provided a focus where their dreams and ambitions could be included through a clear plan. A plan that enabled everybody to be heard and brought the river back into the centre of public life.

“It won’t take much...” but it will take seeing the issue through another’s eyes and realising that, in the end, the expected results are remarkably similar. It will take water professionals to rediscover the reasons for their passion and finding a way of communicating these to an audience that experience has shown, is ready and willing to participate.

Paul Chapman

EIP Water SMART Rivers Action Group - Communications Lead
People and Places Consultant

La corretta gestione dei bacini idrografici, unita ad un'efficace azione di tutela delle acque, oggi più che mai, è per il nostro Paese una delle questioni prioritarie da affrontare con maggiore determinazione e pragmatismo, alla luce soprattutto degli ormai evidenti e sempre più gravi effetti dei cambiamenti climatici, con conseguenti costi economici, ambientali e di vite umane.

Gli eventi alluvionali che hanno colpito l'Italia hanno evidenziato gli errori fatti in passato: molti bacini idrografici sono stati in parte alterati e resi più fragili da estrazioni d'acqua non equilibrate, da un'eccessiva cementificazione dei territori, da una inadeguata manutenzione, con conseguenze negative sulla qualità e disponibilità di acqua e impatti, anche gravi, sugli habitat naturali.

L'emanazione della direttiva quadro sulle acque (direttiva 2000/60/CE), che prevede il raggiungimento del buono stato ambientale per tutti i corpi idrici, ha sicuramente portato a un progresso nella gestione dei bacini idrografici europei, con l'obiettivo generale di prevenire il deterioramento qualitativo e quantitativo dello stato delle acque e di favorire un utilizzo sostenibile delle stesse. Ha anche evidenziato che è necessario adottare un approccio integrato, superando quello settoriale, mono-specialistico, con una governance delle acque e dei suoli basata sullo stretto coordinamento tra le diverse politiche e sulla partecipazione, promuovendo il dialogo e la collaborazione con le comunità e i portatori di interesse. Occorre allora favorire i processi dal basso, per migliorare la conoscenza delle criticità e la scelta delle soluzioni migliori.

In tale contesto si inseriscono i Contratti di Fiume (CdF), strumenti volontari di programmazione negoziata e partecipata, volti al contenimento del degrado eco – paesaggistico e alla riqualificazione dei bacini e sottobacini idrografici; i CdF coinvolgono soggetti che operano nel territorio, incentivando il sostegno e la responsabilità nelle azioni che si intendono perseguire, e favorendo una maggiore consapevolezza del pubblico sul valore del bene acqua, degli ecosistemi acquatici.

I Contratti di Fiume possono contribuire a superare la logica dell'emergenza, attivando politiche integrate e pattizie, producendo effetti positivi anche sul piano economico, nell'ottica di uno sviluppo sostenibile dei territori. Tali Contratti possono dare un utile contributo anche al superamento di conflitti e ostacoli oltreché far emergere nuove soluzioni anche per le attività di manutenzione.

Siamo tutti coscienti che bisogna intervenire in maniera rapida ed efficace sulle molte criticità che affliggono il nostro sistema idrografico. L'acqua è un elemento essenziale per la vita, per un buono stato ambientale ma anche per le produzioni e l'economia. Per troppi anni, però, la prosperità e il benessere delle nostre società si sono basate su un uso intensivo delle risorse idriche, con conseguenze negative sulla loro qualità ambientale. Il riscaldamento globale, a seguito dell'accentuarsi degli eventi meteorologici estremi, sta aggravando situazioni già critiche di alcune aree con un aumento della frequenza e intensità delle inondazioni, o, all'opposto, della siccità, con riduzione della qualità e disponibilità di acqua e dei servizi eco-sistemici, che sta portando alcune zone del nostro paese verso fenomeni di desertificazione.

Il miglioramento nella gestione dei bacini idrografici, all'insegna dell'efficienza e della sostenibilità, è dunque una priorità che presuppone anche una maggiore coscienza del valore delle risorse idriche. In tal senso, i CdF forniscono un contributo determinante; come ogni strumento partecipativo che presuppone la collaborazione e condivisione d'intenti tra vari soggetti pubblici e privati, possono richiedere un certo impegno nella loro attuazione, ma, qualsiasi sia lo sforzo per raggiungere l'obiettivo, sarà ricompensato dai vantaggi, ambientali, economici, di conoscenza e, dai risultati finali, che, per la natura stessa del processo di programmazione strategica sui poggiano i CdF, saranno proficui e duraturi nel tempo.

Gabriela Scanu

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare
Segreteria Tecnica del Ministro

I Contratti di Fiume in Italia

Cosa sono i Contratti di Fiume

I Contratti di Fiume sono stati introdotti in Italia e in tutta Europa a seguito del secondo Forum Mondiale dell'Acqua¹ (L'Aia, 2000, organizzato dal *World Water Council*, ha visto la partecipazione di 5700 esperti in rappresentanza 113 Paesi)² come strumenti di programmazione strategica e negoziata ad adesione volontaria, ideati con la volontà di perseguire la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali congiuntamente alla protezione dai rischi idraulici, contribuendo quindi allo sviluppo locale. È possibile far rientrare in questa definizione anche i contratti di lago, di costa, di acque di transizione, di foce e di falda, laddove tali strumenti programmatori perseguano le stesse finalità e siano sviluppati ponendo l'attenzione su di un corpo idrico diverso dal fiume.

I Contratti di Fiume contribuiscono inoltre al perseguimento degli obiettivi posti dalla normativa vigente, con particolare riferimento alle direttive 2000/60/CE (direttiva quadro sulle acque)- e agli strumenti normativi che da questa derivano -, 2007/60/CE (direttiva alluvioni), 42/93/CEE (direttiva habitat) e 2008/56/CE (direttiva quadro sulla strategia marina), divenendo di conseguenza un utile strumento volto alla prevenzione e alla riduzione dell'inquinamento, all'utilizzo sostenibile delle acque, alla protezione ambientale e degli ecosistemi acquatici, alla riduzione del rischio di alluvioni e siccità. Hanno inoltre lo scopo di coordinare le azioni e gli interventi relativi all'attuazione delle suddette normative e di garantirne la reciproca coerenza. Va osservato che i Contratti di Fiume devono necessariamente essere coerenti con le previsioni urbanistiche e con i programmi già sviluppati per il territorio di riferimento, con particolare attenzione ai piani predisposti dalle relative autorità di bacino distrettuale. Quando necessario possono contribuire ad integrare e a riorientare la pianificazione locale e a migliorare gli strumenti di pianificazione sovra-ordinaria, in conformità con l'attuale normativa ambientale.

I Contratti di Fiume, per essere operativi, si articolano in otto fasi principali³.

La prima fase prevede la condivisione fra i partner interessati (pubblici e privati) di un documento d'intenti, che contenga le motivazioni e gli obiettivi scelti con lo scopo di perseguire gli obblighi derivanti dall'implementazione delle direttive 2007/60/CE, 2000/60/CE e dalle direttive che da questa sono nate. Nel documento d'intenti vengono inoltre indicate le criticità specifiche oggetto del Contratto di Fiume stesso e le metodologie di lavoro condivise tra tutti gli attori che prendono parte al processo. La sottoscrizione di questo documento da parte dei soggetti interessati dà il via al Contratto di Fiume.

La seconda fase vede lo sviluppo di un'approfondita analisi conoscitiva relativa agli aspetti ambientali, sociali ed economici del territorio oggetto del Contratto di Fiume. Tra le finalità di questo documento c'è la definizione e la valorizzazione di obiettivi operativi, coerenti con gli obiettivi della pianificazione vigente, sui quali i sottoscrittori devono impegnarsi.

Nella fase successiva viene stilato un documento strategico che definisce uno scenario a medio-lungo termine che vada ad integrare gli obiettivi della pianificazione di distretto con le politiche di sviluppo locale del territorio.

Si passa quindi alla definizione di un Programma d'Azione (PA) caratterizzato da un orizzonte temporale ben definito e limitato, solitamente vengono scelti intervalli di massimo tre anni. Alla scadenza del PA, sulla base dei risultati del monitoraggio, sarà possibile aggiornare il Contratto di Fiume oppure approvare un nuovo PA. Quest'ultimo deve indicare insieme agli obiettivi per ogni azione anche gli attori che ne prendono parte, inoltre devono essere specificati i rispettivi obblighi ed impegni, i tempi di attuazione, le risorse umane ed economiche necessarie e la relativa copertura finanziaria. Il Piano d'Azione deve infine contenere una descrizione sintetica del contributo delle singole azioni necessarie all'ottemperamento delle finalità di cui alle direttive 2000/60/CE, 2007/60/CE e 42/93/CEE e delle altre direttive pertinenti.

1. <http://www.comune.umbertide.pg.it/Sviluppo-Sostenibile/Agenda-21/Contratti-di-fiume>

2. <http://www.worldwaterforum5.org/index.php?id=1961&L=0>

3. <http://nuke.a21fiumi.eu/CosèunContrattodi-fiume/tabid/56/Default.aspx>

4. <http://nuke.a21fiumi.eu/Cos%C3%A8unContrattodifiume/tabid/56/Default.aspx> e http://www.contrattidifiume.it/it-it/home/contratti_di_fiume/cosa_sono

5. Dati aggiornati a novembre 2015, in occasione del X Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume.

La quinta fase prevede la messa in atto di processi partecipativi aperti e inclusivi che permettano la condivisione d'intenti, impegni e finalità tra i soggetti partecipanti al Contratto di Fiume.

La sesta fase prevede la sottoscrizione di un atto di impegno formale, ovvero la firma del Contratto di Fiume, allo scopo di contrattualizzare le decisioni condivise nel processo partecipativo e la definizione degli impegni specifici dei contraenti. La fase successiva prevede la messa in atto di un sistema di controllo e monitoraggio del contratto per verificare lo stato di attuazione delle varie fasi, delle azioni e della qualità dei processi deliberativi che ne conseguono. La fase finale prevede la distribuzione al pubblico dei dati relativi al Contratto di Fiume, come previsto dalle direttive 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione e 35/2003/35/CE sulla partecipazione del pubblico ai processi decisionali, tramite una varietà di mezzi di diffusione delle informazioni e usando al meglio le possibilità offerte dal web⁴.

Le esperienze di Contratti di Fiume in Italia sono in continuo aumento, con 13 Regioni che hanno già aderito alla Carta Nazionale dei Contratti di Fiume, 3 Regioni che oltre ad essere in fase di adesione alla Carta hanno inserito i CdF in piani o programmi regionali, e 4 Regioni che hanno avviato il percorso di adesione⁵.



Il Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume

Il Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume nasce nel 2007 come gruppo di lavoro del coordinamento Agende 21 Locali italiane (tavolo costituito da Regioni ed enti locali), con l'obiettivo di creare una comunità che sia in grado di scambiare informazioni, esperienze e di promuovere i Contratti di Fiume in Italia. Al tavolo collaborano vari soggetti: Regioni, Province, gruppi di Comuni, associazioni o singole comunità, che intendono avviare o hanno già avviato strategie per salvaguardare fiumi, laghi e coste marine in modo partecipato e cooperativo.

Ad oggi sono stati realizzati dieci incontri del Tavolo Nazionale: Umbertide (2008), Rimini (2008), Arezzo (2009), Roma (2009), Milano (2010), Torino (2012), Bologna (2012), Firenze (2013), Venezia (2014) e Milano (2015)⁶.

I Contratti di Fiume sono anche un utile ed importante strumento per la riqualificazione, la gestione e la valorizzazione dei territori. È possibile rendere tali strumenti ancora più efficaci quando questi rivestono un ruolo ben preciso nella programmazione e pianificazione regionale, e locale. In questo clima, il Tavolo Nazionale nasce con lo scopo di promuovere un approccio meno burocratico alla gestione delle risorse idriche, favorendo il dialogo e la partecipazione bottom up, la collaborazione fra pubblico e privato e lo scambio delle buone pratiche. Gli obiettivi del Tavolo Nazionale sono:

- l'individuazione delle pratiche positive relative alla partecipazione dei cittadini, delle associazioni e dei movimenti nell'ambito della gestione dell'acqua a livello locale;
- studiare e raccogliere esperienze con il fine di promuovere accordi volontari, la governance e le politiche settoriali in materia ambientale e territoriale per la valorizzazione dei bacini fluviali;
- contribuire alla diffusione di interventi finalizzati al miglioramento della qualità ambientale e della sostenibilità nella gestione delle risorse idriche⁷.

6. <http://nuke.a21fiumi.eu/>

7. <http://www.ecoazioni.it/public/File/Regioni%20e%20Ambiente.pdf>



La Carta Nazionale dei Contratti di Fiume⁸

8. Si riporta interamente il documento adottato nel 2010 e disponibile sul portale dei Contratti di Fiume all'indirizzo: <http://nuke.a21fiumi.eu/>

9. Jønrh-Clausen and Fugl INTEGRATED WATER RESOURCE MANAGEMENT, 2001.

10. Risoluzione del Parlamento Europeo sulle risorse idriche (2009): «Il ciclo dell'acqua fa della terra un unico grande bacino idrografico. E il bacino idrografico in cui ognuno di noi vive è il contesto della nostra pratica».

11. UNEP, GLOBAL BIODIVERSITY STRATEGY: GUIDELINES FOR ACTION TO SAVE, STUDY AND USE EARTH'S BIOTIC WEALTH SUSTAINABLY AND EQUITABLY: "Un bacino idrografico è un territorio i cui limiti non sono i confini politici, ma quelli geografici degli ecosistemi e sociali delle comunità umane insediate: abbastanza ampia per tutelare l'integrità degli ecosistemi e abbastanza piccola perchè le comunità la considerino casa propria".

12. Trattato di Lisbona - Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità (dicembre 2009).

PREMESSA

Il *World Water Forum* definisce, già nel 2000, i Contratti di fiume come forme di accordo che permettono 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 efficaci per la riqualificazione di un bacino fluviale". Era già allora acquisita la consapevolezza che il traguardo di un simile obiettivo richiede uno sforzo di natura non solo istituzionale, ma anzitutto culturale, affinché le acque, non solo i fiumi ma anche gli ambienti acquatici e, più in generale, i territori dei bacini possano essere percepiti e governati come "paesaggi di vita"⁹.

Questo approccio culturale trova riscontro sia nelle politiche del Parlamento Europeo sulle risorse idriche¹⁰ che, in campo internazionale, nell'ambito delle attività delle Nazioni Unite. Queste ultime eleggono infatti il bacino idrografico quale unità di riferimento per le politiche di sostegno alla biodiversità¹¹.

I Contratti di fiume fanno propri i principi comunitari di partecipazione democratica alle decisioni, che costituiscono l'asse portante del recente Trattato di Lisbona: quali processi partecipati territoriali colgono appieno quella "dimensione regionale e locale" che l'Unione Europea intende indagare con le consultazioni e riflettere nelle proprie proposte legislative¹².

I Contratti di Fiume sono, inoltre, strumenti che possono fattivamente contribuire a sperimentare un nuovo sistema di *governance* per uno sviluppo sostenibile, che passa inevitabilmente attraverso un approccio integrato tra politiche di sviluppo e di tutela ambientale. Questo in coerenza con lo spirito della Conferenza delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Sostenibile- Rio+20 - in cui si fa risaltare l'indifferibilità di caratterizzare in tal senso le azioni a scala sia internazionale sia locale evidenziando il ruolo fondamentale della partecipazione e della corresponsabilità nei processi decisionali nelle scelte per lo sviluppo.

Che cos'è il Contratto di Fiume?

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.

In un sistema di *governance* multilivello, dunque, i Contratti di fiume si configurano come processi continui di negoziazione tra le Pubbliche Amministrazioni e i soggetti privati coinvolti a diversi livelli territoriali e si sostanziano in accordi multisettoriali e multiscalari caratterizzati dalla volontarietà e dalla flessibilità tipiche di tali processi decisionali.

I Contratti di fiume non hanno un termine temporale prefissato, ma restano in essere fino a che rimane viva la volontà di aderire all'accordo da parte degli attori.

Il cuore propulsivo di processi di tal fatta 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 ad 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 tracciano il percorso per "restituire i corsi d'acqua al territorio e il territorio ai corsi d'acqua".



I principi ispiratori

SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE E VERTICALE

Nei Contratti di Fiume il coordinamento tra attori istituzionali si sviluppa in due diverse forme, una di carattere orizzontale, ovvero tra soggetti istituzionali di pari livello ma che operano in differenti aree territoriali e/o in ambiti di competenza eterogenei e una di carattere verticale, cioè tra autorità che esercitano i propri poteri su scale territoriali di diversa ampiezza.

Il coordinamento orizzontale presuppone innanzitutto che, su scala locale, si diffondano forme efficaci di collaborazione tra amministrazioni e cittadini, loro associazioni o categorie; il coordinamento verticale si basa invece sul principio di sussidiarietà tra istituzioni (Comuni, Comunità Montane, Parchi, Province, Regioni, Autorità di bacino/distretto, Stato, Unione Europea), anche con modalità che coinvolgano contestualmente più livelli territoriali superando le difficoltà talora indotte dalla frammentarietà delle competenze istituzionali e territoriali.

SVILUPPO LOCALE PARTECIPATO

Un processo di *governance* delle trasformazioni dei territori dei bacini idrografici che faccia riferimento ad un approccio eco-sistemico deve fare leva sulla responsabilità della società insediata, che riconosce nel bacino la matrice della propria identità culturale. Da tale riconoscimento scaturiscono comportamenti e volontà di azioni condivise di riqualificazione e valorizzazione, a partire dalle risorse idriche.

Per raggiungere in modo efficace gli obiettivi di valorizzazione e di tutela - così come indicati nella Direttiva 2000/60/CE che identifica nel prioritario e fondante ricorso alla partecipazione l'unica modalità di interrelazione capace di cogliere l'identità territoriale e trasferirne i caratteri distintivi nelle scelte strategiche di sviluppo locale - è irrinunciabile la qualità partecipativa dei processi.

13. 1994, International Council for Local Environmental Initiatives.

SOSTENIBILITÀ

Attraverso questi processi di programmazione negoziata si possono identificare percorsi di riqualificazione territoriale capaci di perseguire il cosiddetto “equilibrio delle tre E” (ecologia, equità, economia): le comunità insediate definiscono in modo condiviso le misure per la riqualificazione dei territori “[...] senza minacciare l’operabilità dei sistemi naturale, edificato e sociale da cui dipende la fornitura [...] dei servizi ambientali, sociali ed economici”¹³.

Gli obiettivi

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.

A compimento, questi processi partecipativi permettono il consolidarsi della *governance* entro l’intera estensione di un bacino ove la messa a sistema di azioni per la mitigazione del rischio idraulico sono integrate con la tutela e la valorizzazione del bene fluviale, delle condizioni di fruibilità, degli ecosistemi, dei luoghi storico-culturali presenti, della biodiversità, delle risorse idriche sia superficiali che sotterranee e così via.

La creazione di una *vision* condivisa permette di guidare il processo verso una gerarchizzazione degli obiettivi e il ri-orientamento 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.

Le modalità del processo

LE FASI

Dall’analisi critica delle diverse esperienze di Contratto di Fiume già avviate possono essere riconosciute alcuni fasi comuni che costituiscono nodi peculiari del processo di programmazione negoziata. Tali fasi, di seguito descritte, non rappresentano un unico modello di processo valido per tutte le diverse realtà territoriali e amministrative che oggi e in futuro si cimenteranno in tali accordi, quanto piuttosto una struttura di percorso da modellare a seconda delle rispettive esigenze.

Animazione e costruzione della rete: si costituisce una rete di attori locali accomunati innanzitutto dalla volontà di dialogare per il perseguimento di obiettivi comuni volti alla riqualificazione dei territori fluviali.

Definizione di regole e strumenti: gli attori del processo si dotano di regole e strumenti condivisi per la gestione del processo la cui efficienza ed efficacia è tanto maggiore quanto più ampia è la capacità degli attori di definirne congiuntamente la struttura.

Costruzione della vision e scelta degli obiettivi prioritari condivisi: si elabora una rappresentazione condivisa del territorio allo stato attuale che consenta il passaggio alla visione di un progetto di territorio coerente con le reali opportunità e potenzialità che questo esprime. Si declinano obiettivi di tutela e riqualificazione territoriale, definendo adeguate azioni progettuali.

La partecipazione al processo deve essere stimolata da una costante animazione territoriale praticata a vari livelli dai diversi soggetti partecipanti, ognuno secondo le proprie capacità e funzioni.

Formalizzazione dell’accordo: gli attori sottoscrivono un patto, nella forma che meglio risponde alle loro esigenze, e danno forma contrattuale al percorso fino a quel momento intrapreso e anche quello da intraprendere per il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Attuazione e monitoraggio delle performance: nel rispetto dei principi ispiratori sopradescritti, gli attori mettono in atto tutte le strategie e le azioni delineate nell’accordo valutando progressivamente i risultati raggiunti ed eventualmente ridisegnando il percorso stesso al fine di migliorarne le performance (il processo deve mantenere sufficiente flessibilità per essere in grado di adattarsi alle esigenze emergenti).

Durante l’intero percorso si sviluppano parallelamente due attività trasversali e continue strettamente legate tra loro: attività di comunicazione e di formazione.

LE REGOLE

Per poter attivare, sviluppare e rendere operativi i Contratti di fiume è necessario che i partecipanti al processo osservino delle regole condivise, definite dagli attori stessi quali “cardini operativi” sui quali basare la collaborazione territoriale. Fra queste, per il successo del percorso, non dovrebbero mancare innanzitutto la consapevole adesione volontaria, la partecipazione attiva di ogni attore, la trasparenza del processo decisionale, l’inclusione di tutti i soggetti che esprimono volontà di partecipazione, la leale collaborazione e la corresponsabilità tra i sottoscrittori del Contratto.

GLI STRUMENTI

I Contratti di Fiume si devono dotare di strumenti appropriati per garantire l’operatività e il raggiungimento degli obiettivi prefissi. Nella “cassetta degli attrezzi” dei CdF non devono mancare: strumenti di rappresentazione dei territori (cartografici, narrativi ecc.) capaci di fornire una lettura interpretativa degli aspetti valoriali, delle minacce, delle opportunità presenti e possibili future; strumenti operativi per la programmazione delle azioni da sviluppare sul territorio per il raggiungimento degli obiettivi condivisi; strumenti di monitoraggio della performance e dell’efficacia del processo, che possano rilevare eventuali criticità e suggerire un’adeguata ridefinizione del percorso, strumenti di comunicazione e formazione.

Inoltre, nel *policy-making* di bacino va ampiamente valorizzata la cultura strategica della VAS per la sicura integrazione degli obiettivi ambientali nella programmazione: la valutazione della sostenibilità delle scelte locali rispetto all’ambito di bacino/sottobacino; l’assunzione di obiettivi ed azioni coerenti tra loro ed integrati con le politiche territoriali e settoriali; il consolidamento di “razionalità” dei contenuti delle intese e accordi istituzionali; la condivisione delle conoscenze; il rafforzamento dell’organizzazione dei processi partecipativi nella varie fasi (dall’identificazione dei target, all’elaborazione delle *vision*, al monitoraggio dei programmi).

L’ASPETTO FINANZIARIO

Gli obiettivi condivisi devono essere perseguiti con un programma di azioni economicamente e finanziariamente realizzabile, e per questo deve: misurarsi concretamente con il sistema delle risorse date, individuando economie di scala frutto di nuove possibili sinergie tra i soggetti che partecipano al patto; risultare coerente con gli strumenti di programmazione finanziaria nazionale ed europea e con lo scenario di sviluppo territoriale complessivo, frutto spesso di processi non dipendenti dalle scelte della Pubblica Amministrazione; valutare gli impatti delle trasformazioni territoriali programmate in termini di costi e benefici per la collettività.

Fattibilità, processualità/tempistica e flessibilità sono tre elementi che necessariamente devono caratterizzare l’attuazione dei Contratti di fiume, vista la complessità delle trasformazioni territoriali che vengono interessate e la molteplicità degli attori che vengono coinvolti. La fattibilità deve essere:

- finanziaria: devono essere studiati i fabbisogni finanziari delle diverse azioni programmate per tutto l’arco temporale interessato dalla loro realizzazione; devono essere definite le fonti di finanziamento e i tempi in cui queste si rendono disponibili per la copertura del fabbisogno;
- economica: occorre valutare i costi della realizzazione delle singole azioni e attività, stimandone la quota per anno. Per contro, occorre ragionare sui ricavi, sulla diminuzione di sprechi, e su una stima della dimensione economica dei benefici diretti e indiretti indotti dalla

14. Si riporta interamente il documento adottato nel 2010 e disponibile sul portale dei Contratti di Fiume all'indirizzo: <http://nuke.a21fiumi.eu/>

15. Il Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume nasce nel 2007 come gruppo di lavoro del Coordinamento A21 Locali italiane, con l'obiettivo di creare una comunità in grado di scambiare esperienze e promuovere i Contratti di Fiume in Italia. Al tavolo collaborano vari soggetti: Regioni, Province, gruppi di Comuni, associazioni o singole comunità, che intendono avviare o hanno già avviato strategie per salvaguardare fiumi, laghi e coste marine in modo partecipato e cooperativo.

16. Tavolo nazionale dei CdF, Milano 2010 <http://www.contrattidifiume.it/1140,News.html>

realizzazione di un programma composito di azioni.

Nella valutazione di fattibilità economica è necessario includere considerazioni su costi e benefici collettivi e sociali nonché un coordinamento costante con le altre trasformazioni che nel frattempo possono caratterizzare i territori coinvolti (integrazione delle risorse).

Riferimenti Normativi

I Contratti di Fiume si ispirano nei loro elementi fondanti alla Direttiva Quadro 2000/60/CE, che prefigura politiche sistemiche di riqualificazione delle acque superficiali e sotterranee, creando obiettivi comuni con altre normative europee che promuovono l'utilizzo di strumenti di *governance* e sussidiarietà per attuare le politiche ambientali, quali: la Direttiva Habitat 92/42/CEE, che prevede la creazione di una Rete ecologica europea; la Direttiva 2007/60/CE, relativa alla gestione del rischio alluvioni, e la Proposta di Direttiva Quadro per la Protezione del Suolo, SFD - *Soil Framework Directive*, avente l'obiettivo di "proteggere il suolo dall'erosione e dall'inquinamento".

A livello nazionale, i riferimenti sono costituiti dal D.Lgs 152/2006, che si configura come normativa quadro sull'Ambiente, e dal Codice dei Beni culturali e del Paesaggio (D.Lgs. 42/2004 e successive modifiche).

Nel D.Lgs. 42/2004 il concetto di tutela trova un'adeguata collocazione nella previsione che il Piano Paesaggistico possa salvaguardare il paesaggio sia sotto il profilo della sua rilevanza naturalistica ed ambientale, sia come paesaggio artificiale, opera dell'uomo; prevede inoltre che le Regioni possano individuare gli ambiti fluviali di bacini/sottobacini come ambiti/aree da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e utilizzazione.

Nella parte III del D.Lgs 152/2006 riguardante "i distretti idrografici e i servizi idrici ad uso civile", si ripristina l'integrazione tra difesa del suolo e tutela delle acque, riprendendo un concetto cardine della legge 18 maggio 1989 n. 183 (Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo); l'ispirazione di fondo è quella di "coordinare, all'interno di un'unità territoriale funzionale, il bacino idrografico inteso come sistema unitario, le molte funzioni settoriali della difesa del suolo, recuperando contributi tipici di altre competenze di intervento pubblico di tutela ambientale."

Definizione e requisiti qualitativi di base dei Contratti di Fiume¹⁴

INTRODUZIONE

Il presente documento stabilisce la definizione e i requisiti di base dei Contratti di Fiume (CdF), con l'intento di armonizzarne l'interpretazione su tutto il territorio italiano. Nello sviluppo dei CdF si dovrà altresì tener conto delle esigenze e peculiarità dei territori.

I requisiti sono stati elaborati nell'ambito di uno specifico gruppo di lavoro (GdL 1 sul Riconoscimento dei CdF a scala nazionale e regionale e definizione di criteri di qualità) istituito dal Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume¹⁵, a partire dalla Carta nazionale dei Contratti di Fiume¹⁶.

Il GdL è coordinato dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) in collaborazione con ISPRA ed è costituito da rappresentanti di regioni, associazioni ambientaliste, associazioni di categoria e soggetti privati che operano nel settore della riqualificazione fluviale e della tutela ambientale.

DEFINIZIONI

Contratti di Fiume (CdF): strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata che perseguono la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale.

I soggetti aderenti al CdF definiscono un Programma d'Azione (PA) condiviso e si impegnano ad attuarlo attraverso la sottoscrizione di un accordo.



I Contratti di Fiume concorrono alla definizione e all'attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a scala di bacino e sotto-bacino idrografico e in particolare del Piano di gestione del rischio alluvioni¹⁷ e del Piano di gestione delle acque¹⁸.

Rientrano in questa definizione anche i contratti di lago, di costa, di acque di transizione, di foce e di falda, qualora gli strumenti sopra descritti vengano utilizzati ponendo l'attenzione a categorie di corpo idrico diverse dal fiume.

I REQUISITI DI BASE DEI CONTRATTI DI FIUME

I requisiti di seguito riportati sono stati identificati affinché i CdF si intendano come strumenti operativi, che producono risultati concreti e monitorabili nel breve e medio periodo, finalizzati ad affrontare le problematiche ambientali e territoriali emergenti di una specifica area perseguendo, a scala locale e/o di area vasta, l'integrazione e il coordinamento dei piani e programmi già esistenti e gli interessi di quel territorio e non trattandosi di nuovi livelli di programmazione o pianificazione che esauriscono la propria funzione con l'atto di sottoscrizione del Programma d'Azione.

Sulla base di questi presupposti, nel definire i requisiti minimi dei CdF, si è ritenuto fondamentale tener conto di criteri che favoriscano:

- l'avvio di processi partecipativi dal basso, per una esaustiva identificazione dei problemi e per la definizione delle azioni, fondamentali per conseguire risultati concreti e duraturi;
- la coerenza dei CdF al contesto territoriale, sociale e amministrativo in cui si inseriscono ed agli obiettivi di norme, programmi, piani o altri strumenti vigenti su quel territorio.

I criteri qualitativi di base di seguito elencati sono distinti in 2 gruppi.

Le indicazioni di cui al gruppo 1) Requisiti di finalità e coerenza dei CdF, sono finalizzate a chiarire le relazioni tra i CdF e le normative ambientali, con particolare riferimento alla direttiva quadro sulle acque (Direttiva 2000/60/CE), ai relativi obiettivi, alle direttive figlie, e i Piani e programmi esistenti sul territorio.

17. Art. 7 decreto legislativo 23 febbraio 2010, n.49, "Attuazione della direttiva 2007/60 relativa alla valutazione ed alla gestione del rischio da alluvioni".

18. Art.117 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" del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, "Norme in materia ambientale".

19. Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque.

20. Direttiva 2007/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativa alla valutazione ed alla gestione dei rischi da alluvioni.

21. Direttiva 42/93/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatica.

22. Direttiva 2008/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino.

I criteri del gruppo 2) Requisiti di impostazione di un Contratto di Fiume, invece, riguardano le fasi ritenute essenziali per l'articolazione di un CdF.

1) Requisiti di finalità e coerenza

1.a) I contratti di fiume contribuiscono al perseguimento degli obiettivi delle normative in materia ambientale, con particolare riferimento alla direttiva 2000/60/CE (direttiva quadro sulle acque)¹⁹, che prevede il raggiungimento del "buono stato" di qualità dei corpi idrici, alle relative direttive figlie, unitamente alla direttiva 2007/60/CE (direttiva alluvioni)²⁰, e alle direttive 42/93/CEE²¹ (direttiva Habitat) e 2008/56/CE (direttiva quadro sulla strategia marina)²², in quanto utile strumento per la prevenzione e riduzione dell'inquinamento, l'utilizzo sostenibile dell'acqua, la protezione dell'ambiente e degli ecosistemi acquatici; la mitigazione degli effetti delle inondazioni e della siccità nonché per il coordinamento e la coerenza delle azioni e degli interventi previsti per l'attuazione delle suddette direttive.

1.b) I contratti di fiume sono coerenti con le previsioni di piani e programmi già esistenti nel bacino idrografico di riferimento/sub-bacino e per il territorio oggetto del CdF e, qualora necessario, possono contribuire ad integrare e riorientare la pianificazione locale e a migliorare i contenuti degli strumenti di pianificazione sovraordinata, in conformità con gli obiettivi delle normative ambientali di cui al punto precedente.

2) Requisiti di impostazione

I Contratti di Fiume si articolano nelle seguenti fasi:

2.a) condivisione di un Documento d'intenti contenente le motivazioni e gli obiettivi generali, stabiliti anche per il perseguimento degli obblighi cui all'articolo 4 della direttiva 2000/60/CE e delle direttive figlie, le criticità specifiche oggetto del CdF e la metodologia di lavoro, condivisa tra gli attori che prendono parte al processo. La sottoscrizione di tale documento da parte dei soggetti interessati dà avvio all'attivazione del CdF;

2.b) messa a punto di una appropriata analisi conoscitiva preliminare integrata sugli aspetti ambientali, sociali ed economici del territorio oggetto del CdF, come ad es.: la produzione di una monografia d'area o dossier di caratterizzazione ambientale (inclusa un'analisi qualitativa delle principali funzioni ecologiche), territoriale e socio-economico (messa a sistema delle conoscenze), la raccolta dei Piani e Programmi (quadro programmatico), l'analisi preliminare sui portatori di interesse e le reti esistenti tra gli stessi. Tra le finalità dell'analisi vi è la definizione e/o valorizzazione di obiettivi operativi, coerenti con gli obiettivi della pianificazione esistente, sui quali i sottoscrittori devono impegnarsi;

2.c) elaborazione di un documento strategico che definisce lo scenario, riferito ad un orizzonte temporale di medio-lungo termine, che integri gli obiettivi della pianificazione di distretto e più in generale di area vasta, con le politiche di sviluppo locale del territorio;

2.d) definizione di un Programma d'Azione (PA) con un orizzonte temporale ben definito e limitato (indicativamente di tre anni), alla scadenza del quale, sulla base delle risultanze del monitoraggio di cui al successivo punto 2.g), sarà eventualmente possibile aggiornare il contratto o approvare un nuovo PA. Il PA deve indicare oltre agli obiettivi per ogni azione anche gli attori interessati, i rispettivi obblighi e impegni, i tempi e le modalità attuative, le risorse umane ed economiche necessarie, nonché la relativa copertura finanziaria.

Il PA contiene una descrizione sintetica del contributo delle singole azioni al perseguimento delle finalità di cui alle direttive 2000/60/CE (direttiva quadro sulle acque), 2007/60/CE (direttiva alluvioni) e 42/93/CEE (direttiva Habitat) e delle altre direttive pertinenti;

2.e) messa in atto di processi partecipativi aperti e inclusivi che consentano la condivisione d'intenti, impegni e responsabilità tra i soggetti aderenti al CdF²³;

2.f) sottoscrizione di un atto di impegno formale, il Contratto di Fiume, che contrattualizzi le decisioni condivise nel processo partecipativo e definisca gli impegni specifici dei contraenti;

2.g) attivazione di un sistema di controllo e monitoraggio periodico del contratto per la verifica dello stato di attuazione delle varie fasi e azioni, della qualità della partecipazione e dei processi deliberativi conseguenti;

2.h) Informazione al pubblico. I dati e le informazioni sui Contratti di Fiume devono essere resi accessibili al pubblico, come richiesto dalle direttive 4/2003/CE sull'accesso del pubblico all'informazione e 35/2003/CE sulla partecipazione del pubblico ai processi decisionali su piani e programmi ambientali, attraverso una pluralità di strumenti divulgativi, utilizzando al meglio il canale Web.

23. Tali processi partecipativi dovranno essere strutturati per favorire decisioni e scelte attraverso <<deliberazioni>> (intese come l'insieme delle interazioni intersoggettive che precedono la decisione finale) con un processo dialogico bilanciato che eviti squilibri a favore degli attori dotati di maggior peso politico ed economico. Pertanto deve essere garantito che la discussione avvenga tra soggetti liberi e uguali e la decisione, essendo l'esito di <<un dibattito allargato>>, possa anche indurre un mutamento nell'orientamento dei partecipanti, favorendo l'assunzione di decisioni più eque e orientate al bene collettivo. La partecipazione non va intesa come un semplice atto burocratico.



Il X Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume²⁴

24. <http://www.contrattidifiume.it/2272,News.html>

25. Dal discorso introduttivo al X Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume del Coordinatore Nazionale Prof. Massimo Bastiani; http://nuke.a21fiumi.eu/Portals/0/Bastiani_X_Tavolo%20CdF.pdf

Il X incontro del Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume, che si è svolto a Milano il 15 e 16 ottobre 2015 (la prima giornata è stata organizzata nella prestigiosa cornice di EXPO), ha segnato un passaggio fondamentale per il riconoscimento e la diffusione in Italia dei Contratti di Fiume, annunciando il riconoscimento nella normativa nazionale di questo strumento di pianificazione negoziata e la definizione dei requisiti qualitativi di base dei Contratti di Fiume.

Questi risultati, frutto del lavoro del Tavolo Nazionale negli ultimi anni, sono stati discussi e migliorati anche grazie al lavoro di tre specifiche sessioni che hanno caratterizzato la seconda giornata di lavoro:

- Sessione 1 - Integrazione e prospettive dei Contratti di Fiume nelle politiche di pianificazione e programmazione regionale;
- Sessione 2 - I Contratti di Fiume si confrontano: armonizzazione degli approcci metodologici, concretezza dei risultati e utilizzo delle risorse;
- Sessione 3 - *Governance* Partecipativa: una strategia europea per la qualità delle acque e la difesa dal rischio idrogeologico.

I principali risultati del X Tavolo

La gestione delle risorse idriche ha sempre avuto un valore strategico nell'organizzazione delle società, rispecchiando il rapporto che gli uomini hanno con il territorio e la natura.

D'altro canto la tecnologia avanzata, l'approfondito sistema di conoscenze e l'articolata legislazione ambientale di cui possiamo disporre non sempre sono sufficienti a garantire la sicurezza idrogeologica dei bacini idrografici italiani ed europei, sia in virtù di un'accresciuta vulnerabilità, sia per le variazioni nell'uso del suolo (incluso l'abbandono di versanti terrazzati, ad esempio), sia per le variazioni nell'intensità e nella frequenza dei fenomeni meteorologici più intensi, anche in conseguenza dei cambiamenti climatici.

“Tutto ciò ha già prodotto lo stato d'emergenza continuativo al quale stiamo assistendo in questi anni. Il collante che può tenere insieme le scelte di governo con gli interessi delle comunità locali, non può che essere una buona *governance*. Una *governance* basata sul coinvolgimento diretto dei cittadini nell'affrontare le scelte che li riguardano. Condividendo le decisioni, riportandole il più vicino possibile alle comunità locali, cioè là dove le decisioni hanno il loro effetto.”²⁵

I Contratti di Fiume, diversamente, rappresentano un'opportunità per coinvolgere la base del governo dei bacini idrografici, avviando in termini pratici quella manutenzione del territorio che troppo spesso manca e che rappresenta un prerequisito fondamentale e per la prevenzione dei disastri naturali. Rendere la popolazione e i portatori d'interesse locali consapevoli e partecipi della necessità degli interventi manutentivi del territorio e organizzare questi attori in un accordo volontario ma contrattualizzato può consentire di dare continuità di intenti e di risorse alle azioni di prevenzione.

Tali aspetti positivi e forse peculiari dello strumento “Contratto di Fiume”, hanno fatto sì che, nell'ultimo decennio, esperienze di questo tipo si siano diffuse dall'iniziale contesto piemontese e lombardo (punti di “congiunzione” con i primi accordi, nati in Francia e Belgio), all'intero territorio italiano- anche grazie alla creazione del Tavolo Nazionale-, fino alla stesura nel 2010 della Carta Nazionale dei Contratti di Fiume (riportata integralmente sopra) e l'inserimento nel 2013 dei CdF tra gli strumenti della Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici.

A partire dal 2014, grazie soprattutto al lavoro del Tavolo Nazionale e degli attori che vi partecipano, hanno quindi portato a proporre un emendamento al Testo Unico Ambientale (D.lgs. 152/2006) a proposito dei Contratti di Fiume, al quale a distanza di un anno ha fatto seguito, in una sinergia fra Tavolo Nazionale, Ministero dell'Ambiente ed ISPRA, la stesura di un documento sui criteri di qualità dei processi ai fini dell'armonizzazione degli approcci metodologici in atto.

Il X Tavolo Nazionale ha permesso di perfezionare il documento sui requisiti qualitativi di base dei Contratti di Fiume (riportato integralmente sopra) e preannunciare l'attesa modifica normativa, poi regolarmente avvenuta con Legge 28 dicembre 2015, n. 221 (vedasi il capitolo “I Contratti di Fiume nella normativa ambientale italiana: il “collegato ambientale””).

I Contratti di Fiume, di Lago, Costa e di Foce sono ormai presenti in ogni parte del territorio nazionale e rappresentano un diffuso esempio di partecipazione volontaria e sperimentazione di democrazia diretta. Una forma di *governance* attraverso la quale decisioni più consapevolmente maturate dalla popolazione e dai portatori d'interesse diventano operative e durature poiché frutto di un processo di reale condivisione.

I requisiti qualitativi dei Contratti di Fiume e il loro riconoscimento da parte delle Regioni Italiane

A valle del X Tavolo Nazionale, ormai 15 Regioni hanno adottato la “Carta Nazionale dei Contratti di Fiume”, e molte di queste hanno provveduto alla redazione di atti di recepimento del documento “Definizioni e requisiti qualitativi di base dei Contratti di fiume” del marzo 2015, frutto di un lavoro che il Tavolo ha condotto con il coordinamento del Ministero dell'Ambiente ed ISPRA. A scala nazionale e regionale, si tratta di uno scenario molto avanzato, che attende e precede l'auspicata istituzione di un Osservatorio Nazionale dei Contratti di Fiume presso il Ministero dell'Ambiente, in corso nel 2017.

Questi importanti risultati derivano anche dal lavoro svolto in occasione del X Tavolo Nazionale: essendo divenuto fondamentale organizzare il mondo dei Contratti in un contesto di programmazione e pianificazione di area vasta, che tenga in considerazione il ruolo delle Regioni e delle Autorità di Distretto, si è reso necessario armonizzare gli approcci tra Regioni e



migliorare la capacità di rendere operativa una buona *governance* delle acque e dei territori fluviali. L'ampia diffusione dei Contratti di Fiume su tutto il territorio nazionale ha reso fondamentale anche un confronto su obiettivi, difficoltà, soluzioni, approcci metodologici e risultati concretamente raggiunti.

Si è in quella sede convenuto come il documento "Definizioni e requisiti qualitativi di base dei contratti di fiume" prodotto dal Tavolo Nazionale con il Ministero dell'Ambiente ed ISPRA costituisca il punto di riferimento, la base per chiunque voglia approcciarsi ai Contratti di Fiume, delineandone gli obiettivi e i requisiti minimi per un processo partecipativo utile e in linea con lo spirito con cui è nato lo strumento.

I tre punti su cui si è sviluppato il confronto fra le diverse esperienze di Contratti di fiume rappresentate in quella sede sono stati:

1. l'avvio e gestione del percorso nei processi messi in campo: il modello organizzativo da mettere in campo, i problemi riscontrati e i modelli di gestione;
2. la partecipazione come garanzia dei processi: quanta attenzione viene data al coinvolgimento di tutti i soggetti interessati? Quali gli strumenti da mettere in campo?
3. riconoscimento: la garanzia di operatività dei Contratti di fiume passa necessariamente per una presa in carico, da parte dei soggetti deputati alla gestione del territorio e dei fiumi, del Piano di Azione che emerge dal percorso; altro elemento prioritario è il reperimento di risorse per il finanziamento delle azioni da mettere in campo: oggi avviene tutto questo? Quali sono gli ostacoli ancora presenti?

Dal dibattito sono stati estrapolati alcuni concetti chiave, riconosciuti come elementi imprescindibili per un percorso di Contratto di fiume in merito al processo, alla partecipazione e al riconoscimento degli stessi.

Un processo di qualità deve prevedere:

- il coinvolgimento di tutti coloro che abbiano titolo o interesse riguardo il fiume, la sua tutela e lo sviluppo del territorio;
- che tutti abbiano la possibilità di portare il proprio contributo e che tutti i contributi vengano riconosciuti e valutati allo stesso modo con un processo partecipativo chiaro, ben strutturato e ben gestito;
- continuità, costanza e concretezza del percorso;
- trasparenza delle informazioni, sia in fase di stesura del piano d'azione, che man mano che viene messo in pratica e si conseguono gli obiettivi prefissati;
- tempi certi;
- ruoli definiti (organismi e struttura del percorso);
- il sostegno della Regione (sono strumenti volontari ma occorre impiegare risorse per farli partire e avviare iter concreti).

Rispetto alla partecipazione è fondamentale tenere presente che:

- occorre garantirla fin dall'inizio: è determinante l'analisi iniziale di tutti i soggetti presenti sul territorio da coinvolgere nel percorso;
- la partecipazione è un diritto ma anche un onere, ognuno ha un ruolo fondamentale;
- la partecipazione non è condivisione di elaborati o decisioni già assunte;
- non si sa dove un processo partecipativo reale possa condurre, per questo va condotto bene e con regole chiare;
- non bisogna arrivare con idee o posizioni già predeterminate;
- saper partecipare vuol dire soprattutto saper ascoltare.

In merito al riconoscimento (vale a dire la garanzia di operatività dei processi) si è sottolineata l'importanza di:

- coinvolgimento economico (es. partnership pubblico-privato): il motore economico è importante per far andare avanti il processo;

- restituire un senso di comunità, che accresce la responsabilità verso un bene comune;
- riconoscere e condividere il Piano d'Azione da parte dei soggetti deputati a gestire e intervenire sui fiumi, anche per individuare gli interventi a cui destinare i fondi;
- coerenza: i Contratti di fiume sono un impegno volontario importante, ma quando si decide di metterli in campo vanno portati avanti in maniera corretta, consapevoli di dovere accettare decisioni e risultati.

Si è inoltre convenuto di chiedere alle Regioni di armonizzare gli approcci, di integrare le iniziative con le politiche ordinarie, in un quadro di area vasta da verificarsi assieme alle autorità dei distretti idrografici, di favorire l'orientamento dei processi verso il raggiungimento degli obiettivi di qualità e sicurezza indicati dalle Direttive e dagli strumenti sovraordinati. Quella della Regioni deve inoltre essere un'azione attenta che non "imbrigli" i processi in eccessivi appesantimenti o formalizzazioni: i Contratti sono e devono rimanere strumenti volontari ed adottarli o meno, deve costituire esclusivamente una libera scelta dei territori.

I Contratti di Fiume nella normativa ambientale italiana: il "collegato ambientale"²⁶

Nonostante i contratti di fiume non siano previsti da obblighi internazionali sono entrati a far parte della normativa italiana vigente in materia ambientale. Per la loro caratteristica di strumento di *governance* locale che si basa sulla partecipazione e la trasparenza sono la logica conseguenza di una serie di comunicazioni e direttive comunitarie che promuovono tali aspetti.

Tra questi la "Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale", firmata ad Aarhus, in Danimarca, nel 1998 ed entrata in vigore nel 2001.

Anche le direttive 2000/60/CE Direttiva quadro delle acque (DQA) e la Direttiva 2007/60/CE, relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni, indicano come fondamentale, per il raggiungimento degli obiettivi e per la corretta implementazione delle norme stesse, la partecipazione attiva di tutte le parti interessate. Le direttive prevedono, inoltre, un approccio integrato: per la DQA per il raggiungimento di un buono stato dei corpi idrici; per la direttiva alluvioni per la valutazione e gestione dei rischi. Entrambe necessitano dunque di strumenti di *governance* adeguati che consentano azioni ed interventi integrati, in tale contesto i Contratti di fiume possono essere considerati un valido ausilio.

26. Capitolo curato da Gabriela Scanu, (Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare - Segreteria Tecnica del Ministro)



27. Legge 28 dicembre 2015, n. 221, pubblicata nella G.U. n. 13 del 18 gennaio 2016, entrata in vigore il 2 febbraio 2016.

28. "I contratti concorrono alla definizione e all'attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a livello di bacino e sottobacino idrografico, quali strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata che perseguono la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale di tali aree."

Sulla base di tali premesse e delle sollecitazioni mosse dal territorio attraverso il Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume, e dalle Regioni, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) ha operato affinché i Contratti di Fiume venissero riconosciuti nell'ambito della disciplina di settore.

Il riconoscimento giuridico dei Contratti di Fiume è avvenuto a seguito delle modifiche apportate al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, "Norme in materia ambientale", detto Codice dell'Ambiente, dalla Legge 28 dicembre 2015, n. 221, "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali", detta "Collegato Ambientale" alla legge di stabilità 2016²⁷.

La suddetta Legge, all'articolo 59 interviene introducendo nel Codice dell'ambiente un nuovo articolo, il 68 bis²⁸, rubricato, appunto, "Contratti di fiume", che disciplina i CdF riconoscendo che "concorrono alla definizione e all'attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a livello di bacino e sottobacino idrografico, quali strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata".

L'inserimento della regolamentazione sui CdF, attraverso un nuovo articolo, nella parte III del D.lgs. 152/06, "Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche", è coerente con i principali settori nei quali i CdF vengono utilizzati. Infatti possono essere un valido strumento per:

- reagire al diffondersi del dissesto idrogeologico e alla precarietà di un territorio reso sempre più drammaticamente vulnerabile dall'eccessiva antropizzazione e dalla carenza di manutenzione;
- la buona gestione e tutela dei corpi idrici;
- la protezione degli ecosistemi acquatici e degli habitat connessi all'acqua;
- per le azioni di adattamento ai cambiamenti climatici;

nei casi in cui sia necessario definire azioni specifiche in maniera partecipata e negoziata con le comunità locali, ma anche condivisa tra le diverse autorità istituzionali che, a vario titolo e scala, hanno competenze sull'area di bacino/corpo idrico in cui si agisce.

Va evidenziato che il 68 bis è stato inserito nel Capo II, "STRUMENTI", del Titolo II "DISTRETTI IDROGRAFICI, GLI STRUMENTI, GLI INTERVENTI", della sopra richiamata parte III del D.lgs. 152/06. Questo a conferma che i CdF sono da considerarsi, a tutti gli effetti, un ulteriore strumento di riferimento per il perseguimento degli obiettivi della normativa sulle acque, per la difesa del suolo e per la gestione dei bacini idrografici rispetto a quelli già stabiliti negli altri articoli dello stesso Titolo II (es. Piano di bacino distrettuale, Piani stralcio per la tutela dal rischio idrogeologico e le misure di prevenzione). Si sottolinea che i CdF, a differenza di altri strumenti, non sono obbligatori e non sono dei nuovi livelli di pianificazione ma strumenti di programmazione strategica che si applicano volontariamente, in ragione della casistica da affrontare e delle specificità dell'area di interesse.

La scala territoriale di azione dei CdF, come peraltro detto esplicitamente nell'articolo 68 bis, è il bacino o sottobacino idrografico. Si tratta pertanto di parte di un'area del distretto idrografico, quest'ultimo definito dalla lettera t), comma 1, dell'articolo 54 del D.lgs. 152/06, in conformità alla DQA. Di conseguenza un CdF può interessare acque di diverse categorie, fiumi, laghi, acque di transizione e acque marino costiere, per la cui definizione deve farsi riferimento al già richiamato comma 1, dell'articolo 54 del D.lgs. 152/06, che recepisce quanto dettato dall'articolo 2 della Direttiva 2000/60/CE.

I contratti di fiume, poiché concorrono all'attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto, sono coerenti, necessariamente, con le finalità e gli obiettivi di tali piani distrettuali, in cui ricadono le aree oggetto del CdF. Si ritiene che per gli strumenti di pianificazione di distretto, richiamati all'articolo 68 bis, debbano intendersi principalmente i Piani di bacino distrettuale, detti anche Piani di Bacino, di cui all'articolo 65 del D.lgs. 152/06²⁹, ma anche il Piano di gestione del rischio alluvioni di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 23 febbraio 2010, n. 49, "Attuazione della direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni".

I CdF possono anche riorientare, ovvero perfezionare, la pianificazione distrettuale in ragione del quadro informativo di dettaglio, anche in termini di esigenze e priorità, che risulta dai processi partecipativi e dall'integrazione delle diverse pianificazioni che incidono sull'area oggetto di CdF per l'utilizzo delle risorse ambientali (piani di bacino, piani territoriali, piani di gestione aree protette, piani urbanistici...). Infatti, al riguardo, l'articolo 68 bis afferma che i contratti di fiume concorrono alla definizione degli strumenti di pianificazione di distretto.

Proseguendo nell'analisi del 68 bis, va rilevato che l'articolo indica come finalità dei CdF "[...] la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale [...]",

Si fa notare che nel testo normativo le parole "la salvaguardia dal rischio idraulico" sono precedute dal termine "unitamente" a significare che i CdF sono funzionali al perseguimento delle finalità, di cui sopra, in maniera congiunta con azioni multi-obiettivo, in virtù dell'approccio integrato nel procedere che li caratterizza. I CdF sono quindi funzionali alla buona gestione e al raggiungimento della buona qualità delle risorse ambientali nei territori idrografici. In ragione di ciò nell'articolo, in trattazione, viene riconosciuto ai CdF di contribuire allo sviluppo locale. In questo caso per sviluppo si intende ovviamente lo sviluppo sostenibile, proprio per le finalità dei CdF di cui si è detto sopra. Costituisce riferimento, per l'attuazione dei CdF in Italia, anche il documento del 12 marzo 2015, generalmente richiamato come linee guida, relativo a "Definizione e requisiti qualitativi di base dei Contratti di fiume", elaborato da un gruppo di lavoro, istituito nell'ambito del Tavolo Nazionale dei Contratti di fiume sotto il coordinamento del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare con il supporto tecnico di ISPRA. La definizione di CdF riportata in tale documento è coerente con i contenuti nell'articolo 68 bis, e viene precisato anche che "[...] Rientrano in questa definizione anche i contratti di lago, di costa, di acque di transizione, di foce e di falda, qualora gli strumenti sopra descritti vengano utilizzati ponendo l'attenzione a categorie di corpo idrico diverse dal fiume".

Nella medesima definizione viene chiarito inoltre che "I soggetti aderenti al CdF definiscono un Programma d'Azione (PA) condiviso e si impegnano ad attuarlo attraverso la sottoscrizione di un accordo" al fine di ben evidenziare che i CdF comportano delle responsabilità per i soggetti che vi aderiscono. Nelle linee guida sono poi riportati i "requisiti di finalità e coerenza" e i "requisiti di impostazione dei CdF". I primi sono finalizzati a chiarire le relazioni tra CdF, normative ambientali e piani e programmi territoriali; i contenuti sono coerenti con quanto riportato nell'articolo 68 bis. Per quanto riguarda le normative il documento fa particolare riferimento alla Direttiva 2000/60/CE e alle cosiddette "direttive figlie" della stessa. La parte sui requisiti di impostazione, invece, elenca e descrive le varie fasi ritenute essenziali per l'articolazione di un CdF. Tali fasi sono riconoscibili in 1) definizione e firma di un Documento d'intenti, 2) acquisizione di un'analisi conoscitiva, 3) definizione di un Documento strategico, 4) definizione di un Programma d'azione, 5) Firma del Contratto - che stabilisce responsabilità e impegni dei vari soggetti, al quale seguirà l'attuazione del programma d'azione. Senza entrare nel dettaglio descrittivo di dette fasi, si evidenzia che nelle linee guida viene dato ampio risalto al fatto che i CdF si basano su Processi partecipativi aperti e inclusivi e su una corretta e diffusa informazione al pubblico. Inoltre viene anche segnalato che l'intero processo, compresi l'attuazione del programma di azione e il raggiungimento dei risultati devono essere valutati attraverso un adeguato Monitoraggio di controllo e verifica. In conclusione l'utilizzo o meno dei CdF, essendo riconosciuti dalla norma strumenti volontari, è una scelta del territorio ed in particolare delle autorità istituzionali territorialmente competenti, ma qualora applicati sono soggetti al rispetto della disciplina vigente. In Italia sono pertanto riconoscibili come Contratti di Fiume quei processi che rispettano i contenuti del 68 bis; risultano quindi vincolanti le finalità in esso riportate e l'aspetto negoziale.

29. Distretto idrografico: area di terra e di mare, costituita da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee e costiere che costituiscono la principale unità per la gestione dei bacini idrografici - Articolo 54, comma 1 lettera t) del D.lgs. 152/06.

Governance partecipativa: una strategia europea per la qualità delle acque e la difesa dal rischio idrogeologico

Sintesi dei lavori della Sessione 3 del X Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume

Il Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume e il gruppo d'azione europeo EIP-Water Action Group "Smart River Network", con il supporto della Delegazione Italiana in Convenzione delle Alpi, hanno inteso, attraverso la sessione 3 del X Tavolo Nazionale, aggregare forze a scala europea e dare un impulso a questo processo, incoraggiando la discussione, la condivisione di input e buone pratiche e la partecipazione dei portatori d'interesse attraverso lo svolgimento di una tavola rotonda interattiva.



I Contratti di Fiume, mettendo la *governance* partecipata al centro del proprio processo formativo e gestionale, realizzano un elemento fondamentale della *gestione* di un bacino idrografico, come le normative europee ci segnalano, in particolare le Direttive 2000/60/CE e 2007/60/CE: la partecipazione pubblica.

Per la gestione di un bacino idrografico infatti sono diverse le competenze necessarie e i settori che devono essere toccati: agricoltura, idroelettrico, usi idro-potabili dell'acqua e depurazione, pericoli naturali, gestione forestale, ecc.. In tal senso, oltre all'expertise istituzionale gioca un ruolo decisivo il *know how* locale. Diversi settori coinvolti significa infatti diversi attori e diversi *stakeholder*, ognuno dei quali deve essere raggiunto con un "linguaggio" adeguato.

Ulteriore elemento chiave per una buona *governance* dei bacini idrografici è facilitare il dialogo fra i diversi enti coinvolti, sia che si tratti di diverse Regioni, sia che si coinvolgano diversi ordinamenti nazionali; come pure è fondamentale, e mai banale, il dialogo verticale fra i diversi livelli amministrativi.

Il territorio e l'interesse per lo sviluppo sostenibile del bacino devono essere comunque al centro dell'attenzione, sia che il processo parta dal basso, sia che parta dal vertice. Enti, autorità locali e pubblico infatti devono essere coinvolti per raccogliere il *know how* locale.

La partecipazione pubblica è imprescindibile e necessita di essere valorizzata e promossa anche nei suoi approcci su base volontaria più *bottom up*, come i Contratti di Fiume.

È preferibile privilegiare un approccio olistico alla gestione dei bacini idrografici, che coinvolga tutti i settori e gli attori che si interfacciano con la gestione dell'acqua e del territorio; quando la base (intesa come popolazione e *stakeholder* del territorio) non è pronta a dialogare con strumenti volontaristici, tocca ai Governi e alle relazioni internazionali, in caso di bacini transfrontalieri, il compito di stimolare il dialogo e una *governance* partecipativa.

Non appare un valido ed efficace stimolo ad una *governance* partecipativa il tentativo di coinvolgere amministratori locali e cittadini con troppi procedimenti che riguardano un solo oggetto: il bacino idrografico.

I percorsi partecipativi istituzionalmente creati per l'implementazione delle normative U.E. finalizzati all'approvazione dei piani di gestione delle direttive "Acqua" e "Alluvioni" hanno chiaramente evidenziato come talvolta manchi il dialogo fra i diversi livelli: Istituzionale e *Stakeholder*.

Per rendere questi processi realmente partecipativi è imprescindibile una "funzione di mediazione" ovvero un'attività che riesca ad andare oltre una impostazione di mera informazione o d'adempimento a processi richiesti dalle norme che coinvolga cioè tecnici e amministratori locali e utenti/cittadini ponendo al centro l'oggetto "fiume" o "bacino idrografico" e le problematiche che direttamente caratterizzano le rispettive realtà.

Si tratta quindi di rappresentare i territori, di proporre scenari specifici all'interno di un quadro più generale per stimolare e raccogliere contributi capaci di costruirne un "visione".

La Convenzione delle Alpi, con riferimento principalmente - ma non esclusivamente - alla regione alpina, nella consapevolezza della necessità imprescindibile dell'ampio coinvolgimento di *stakeholder* ed enti territoriali nelle tematiche in materia di gestione integrata delle risorse idriche e dei rischi naturali, attraverso le attività dei propri gruppi di lavoro e attraverso iniziative, come il progetto "water-food-energy-ecosystem nexus", sviluppato nel bacino transnazionale del fiume Soca/Isonzo in collaborazione con UNECE, supporta attivamente il confronto e le soluzioni a livello locale e regionale al fine di favorire le migliori (buone) pratiche e nella prospettiva di sviluppo del ruolo delle Istituzioni e dei contenuti normativi.

Un processo di revisione normativa anche a livello di direttive UE "Acqua" e "Alluvioni", infatti, dovrebbe anche tenere conto di queste opportunità attraverso l'integrazione del concetto di partecipazione pubblica. Simile integrazione è auspicabile anche per le attività di implementazione ed aggiornamento della pianificazione che riguarda il fiume prevista dalle direttive "Acqua" e "Alluvioni".

Ciò è particolarmente valido in regioni, come quelle alpine, nelle quali il rapporto simbiotico delle popolazioni con un territorio estremamente vulnerabile rende ancor più fondamentale

questo approccio al patrimonio di conoscenze autoctone. La ridotta disciplina normativa di livello europeo prodotta riguardo ai bacini montani, rende possibile, se non necessaria, la ricerca di soluzioni fortemente radicate sul *know how* locale.

Dove il territorio è pronto, gli approcci *bottom up* come i Contratti di Fiume si rivelano un'insostituibile strumento di coinvolgimento. Come sottolineato anche dalla Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, costituiscono inoltre un efficace strumento di dialogo tra Istituzioni e pubblico/*stakeholder* a livello locale, specialmente dove si riscontrino viscosità e problematiche nel coinvolgimento e nel dialogo derivanti da particolari caratterizzazioni (es. dimensione transazionale delle problematiche in territori di confine, problemi di territori a valle generati a monte).

Per i territori transfrontalieri come ad esempio il Roya/Roia (bacino idrografico transfrontaliero fra Francia e Italia), territorio vulnerabile dal punto di vista del rischio alluvioni e strategico per la fornitura di risorse idriche in due Stati, il dialogo partecipativo deve anche essere gestito in un quadro di relazioni internazionali.

In tali situazioni è indispensabile una "funzione di mediazione", il supporto al dialogo fra *Stakeholder*, deve integrarsi col dialogo coi diversi ordinamenti e i diversi enti al fine di facilitare un processo che pur nascendo dalle istituzioni raggiunga gli attori del territorio.

La negoziazione internazionale risulta ancor più fondamentale ove occorra assicurare la continuità del dialogo fra i Governi di diversi Paesi e il coordinamento fra diversi inquadramenti normativi (soprattutto se si esce dal quadro normativo UE, che assicura una certa omogeneità di regole fra i diversi Stati), come ad esempio nel caso della Svizzera e nell'Europa Sud-Orientale.

Rispetto al caso del Roya/Roia, nel bacino dell'Adda sopralacuale (Valtellina), seppur in ambito territoriale europeo, il dialogo transfrontaliero ha assunto valenza particolare poiché la Svizzera ha un ordinamento diverso dai Paesi UE e minore pratica ed esperienza in materia di Contratti di Fiume.

In altri ambiti extra U.E. il coordinamento internazionale assicurato, fra gli altri, da UNEP e dalla Convenzione dei Carpazi, ha assunto una valenza fondamentale. La cooperazione internazionale e i processi negoziali transfrontalieri possono garantire una *governance* partecipativa anche se inizialmente d'impulso istituzionale, ovvero con caratterizzazione *top down*, in grado di permettere o agevolare la nascita di partnership pubblico-privato anche su base volontaristica.

In Moldavia, nel bacino idrografico del fiume Prut, un progetto di cooperazione fra Italia e Moldavia si propone, tra l'altro, di "esportare" i Contratti di Fiume nel Paese dell'Europa Orientale. La spinta alla gestione partecipata del bacino arriva dalle autorità centrali, che, pur non essendo nell'Unione Europea, fanno tuttavia riferimento alla Direttiva 2000/60/CE (Water Framework Directive).

La cooperazione internazionale è quindi fondamentale per facilitare il dialogo fra istituzioni, lo scambio di buone pratiche e la buona riuscita dei rapporti negoziali fra Paesi.

Rilevante ed importante, qualsiasi sia il livello di partenza della cooperazione, in tema di Contratti di Fiume, è dedicare attenzione alla comunicazione pubblica, al dialogo e alla mediazione fra i diversi livelli amministrativi. Si guarda con grande interesse alla formazione, all'apprendere cioè come stimolare una partecipazione pubblica che possa coinvolgere e incentivare iniziative e propositività dal basso.

La consapevolezza ormai diffusa a tutti i livelli individua come snodo importante la necessità di trasformare la percezione del pubblico da "what river?" a "my river": è cioè fondamentale accrescere la consapevolezza e l'interessamento di pubblico e stakeholder alla gestione dei bacini idrografici tramite un più completo e corretto sviluppo della comunicazione.

Utile a tal fine è avvalersi di esperti di comunicazione, sia interna – fra diverse istituzioni, diversi livelli amministrativi, nonché fra diversi uffici dello stesso ente – che rivolta all'esterno poiché, sovente non si riesce ancora a raggiungere il grande pubblico, la cittadinanza vera e propria, il semplice cittadino, salvo pochissimi interessati. In questo può aiutare anche il coinvolgimento pubblico attraverso attività ludico-ricreative, la comunicazione nelle scuole.

Secondo le esperienze del fiume Prut, sistemi GIS appositamente pensati possono facilitare l'avvicinamento di popolazione e *stakeholder* alla gestione del fiume; in ciò è fondamentale trovare gli opportuni finanziamenti per attuare gli interventi necessari.

Un approccio unitario e trasversale a queste tematiche può facilitare il reperimento di fondi. Integrare la partecipazione pubblica nella *governance* e integrare la Direttiva Quadro sulle Acque, la Direttiva Alluvioni e la Direttiva Habitat in un'ottica di approccio olistico (si veda ad esempio l'approccio del progetto *Nexus* - UNECE), facilita una buona costruzione e la riuscita dei progetti anche sotto il profilo del loro finanziamento. I progetti devono inoltre garantire opportune azioni pilota per l'attuazione delle misure.

La sfida da cogliere anche attraverso i progetti di cooperazione è dunque quella di rendere i governi locali sempre più in grado di influenzare la politica europea, indipendentemente da quale sia la nazione di appartenenza di questi governi locali. Per dare chances a queste istanze del territorio i Contratti di Fiume (o i *memorandum of understandings* e gli altri accordi di gestione congiunta esistenti) giocano un ruolo decisivo e confermano la loro principale vocazione di forza propulsiva che dal basso spinge verso l'alto.

Alcuni casi pratici di buona *governance bottom up*: il Roya/Roia, il Botna, il Paglia³⁰

Il caso della valle transfrontaliera italo-francese del Fiume Roia/Roya

La valle italo-francese del Fiume Roia/Roya si estende in totale per circa 670 km², di cui una settantina in territorio italiano. La frontiera attraversa trasversalmente la vallata, che nella porzione italiana ospita una piana di fondovalle nella quale è presente un importante acquifero.

Le risorse idriche hanno origine in prevalenza nella zona montuosa del bacino, in territorio francese, e tramite il corso d'acqua alimentano la falda posta a breve distanza dal mare presso la città di Ventimiglia. Questo acquifero è sfruttato congiuntamente da prelievi italo-francesi, che consentono di distribuire l'acqua a circa 400.000 utenti ai due lati della frontiera.



La sessione 3 del X Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume, coordinata da Angelini e Chapman

30. Capitolo redatto grazie al contributo di Rolando Pozzani, già consulente della Provincia di Imperia in occasione dei progetti EUROBASSIN, RiskNat e EUR-EAU-PA ed attualmente coordinatore del Segretariato del Protocollo di Intesa Transfrontaliero del bacino del Roia/Roya.

La valle Roia/Roya costituisce la più meridionale delle vallate alpine, ed è caratterizzata da dislivelli importanti (da 0 a 2500 mt s.l.m. in meno di 50 km di sviluppo N-S), ospita alcune centrali idroelettriche gestite da società francesi (EdF) ed italiane (Tirreno Power) ed è caratterizzata da una straordinaria ricchezza di biodiversità, proprio grazie alla molteplicità di fasce climatiche che vi si succedono dal mare alle vette più elevate. La parte settentrionale, in territorio francese, è ampiamente compresa nel Parco Nazionale del Mercantour.

Per le caratteristiche geografiche del bacino e dell'acquifero, sfruttato in comune dagli operatori italiani e francesi, è stato attivato negli anni un percorso di progressiva integrazione delle competenze e delle responsabilità sulla salvaguardia delle risorse idriche.

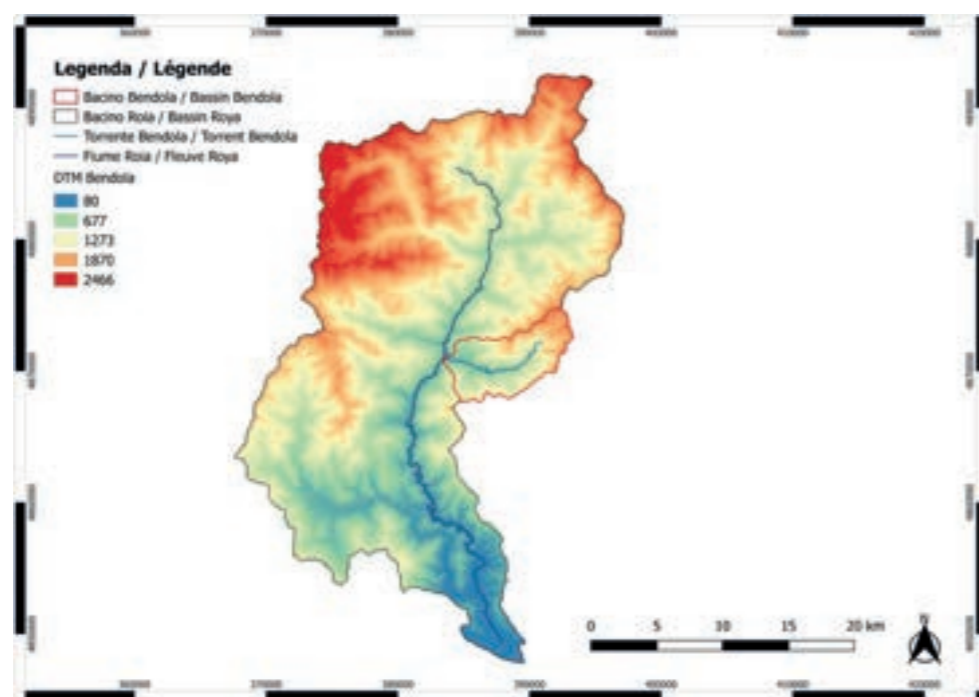
Sono stati quindi promossi e svolti diversi progetti transfrontalieri: l'Interreg Alcotra EURO-BASSIN (2004-2006), alcune attività dedicate nel contesto del progetto strategico Interreg Alcotra RiskNat (2009-2012) e, dal 2011 al 2013, il progetto Interreg Alcotra EUR-EAU-PA.

Quest'ultimo progetto ha conseguito il risultato di definire il "Protocollo di Intesa Transfrontaliera per il bacino idrografico del Fiume Roia e dei suoi affluenti", sottoscritto da numerosi Enti pubblici e privati italo-francesi, per la gestione condivisa del bacino idrografico del Fiume Roia/Roya.

Le attività comuni italo-francesi già realizzate riguardano studi sulle caratteristiche climatiche del bacino, sulle portate del fiume e sui rischi di inondazione, gli studi geologici ed idraulici sull'acquifero di fondovalle, nonché la realizzazione di un sistema di monitoraggio transfrontaliero delle acque di falda e di superficie, anche mediante sensori automatici in teletrasmissione dati.

Il Protocollo d'intesa prefigura la gestione condivisa del bacino idrografico ed un percorso comune verso la definizione di un Contratto di Fiume Transfrontaliero e di un GECT dedicato a questo territorio. In questo processo di convergenza ha svolto un ruolo determinante la Delegazione Italiana in Convenzione delle Alpi, che ha seguito passo-passo l'evolversi del processo e facilitato la definizione dell'accordo.

I firmatari del Protocollo di intesa sono elencati di seguito: République Français / Préfecture



des Alpes-Maritimes; Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée et Corse; Conseil général Alpes-Maritimes; Communauté d'Agglomération de la Riviera Française; Parc National du Mercantour; Commune de Breil-sur-Roya; Commune de Fontan; Commune de La Brigue; Commune de Saorge; Commune de Sospel; Commune de Tende; Commune de Moulinet; Commune

de Menton; Electricité de France (EDF); BRGM; Repubblica Italiana / Prefettura di Imperia; Regione Liguria; Provincia di Imperia; ARPAL; Comune di Ventimiglia; Comune di Airole; Comune di Olivetta S. Michele; Tirreno Power S.p.A.; AMAIE S.p.A.; Unione dei Comuni della Valle Nerva e Valle Roia; Istituto Internazionale di Studi Liguri.

Al fine di consolidare e rafforzare la cooperazione transfrontaliera, i firmatari del Protocollo definiscono le modalità comuni di collaborazione per assicurare una gestione integrata del bacino idrografico del Roia/Roya (raggiungimento e mantenimento degli obiettivi di qualità ambientale, prevenzione, gestione e mitigazione dei rischi naturali), anche mediante la predisposizione di un Contratto di Fiume.

I firmatari del Protocollo di Intesa si impegnano, mediante un processo partecipativo che coinvolga tutti gli attori territoriali, a fornire e scambiare fra loro i dati e le informazioni disponibili, partecipando al coordinamento per la gestione dei rischi naturali ed ambientali e per il mantenimento ed il funzionamento della rete di monitoraggio e di allerta del Roia (corso d'acqua ed acquifero); si impegnano inoltre a contribuire alla conservazione della biodiversità ed a sviluppare, ogni volta che sia possibile e necessario, partenariati transfrontalieri specifici per concorrere agli obiettivi del Protocollo d'Intesa Transfrontaliera.

Sono inoltre previsti appositi Protocolli Operativi che stabiliscono le modalità pratiche e finanziarie per concretizzare le azioni auspicate.



Grazie alle sinergie in costante e progressivo sviluppo fra gli attori italo-francesi, di cui il Protocollo di Intesa Transfrontaliera rappresenta una prima importante formalizzazione, il territorio della valle si configura anche come laboratorio socio-economico transfrontaliero per le politiche di gestione condivise a livello di bacino idrografico, dai quale possono scaturire esempi di buone pratiche esportabili in altre vallate alpine.

Un nuovo progetto, denominato “Concert-Eaux”, il cui Capofila è la Regione Liguria – Settore Assetto del Territorio, è stato presentato ai nuovi bandi Interreg Alcotra ed è stato approvato al finanziamento nell’aprile 2017. Esso prevede ulteriori progressi nell’integrazione territoriale, attraverso l’attivazione di una specifica Segreteria di Protocollo affidata all’Istituto Internazionale di Studi Liguri avente sede a Bordighera (IM) che è partner del progetto nonché fra i firmatari del Protocollo, alcuni studi specifici sul possibile impatto dei cambiamenti climatici nella gestione delle risorse idriche e dei rischi naturali nel territorio vallivo transfrontaliero nonché l’implementazione di nuove tecnologie particolarmente innovative nel campo dei monitoraggi ambientali.

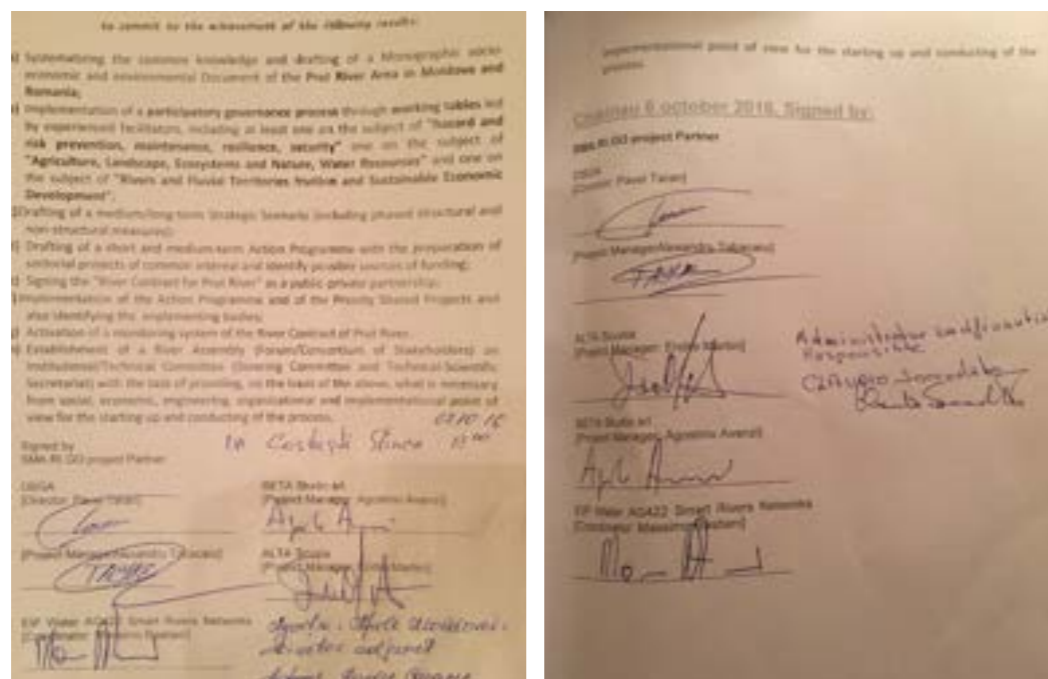
Il progetto SMA.RI.GO “Smart River Governance: Experiences in the Mirror from Italy to Moldova”: dal Contratto di Fiume del Paglia (Italia centrale) al fiume Botna (Moldavia)³¹

Dal Contratto di Fiume per il Paglia al Contratto di Fiume per il Botna: esperienze allo specchio tra Italia e Moldavia

PREMESSA

La *governance* dei territori fluviali con nuovi approcci concreti e intelligenti rappresenta un sfida determinante per una trovare soluzioni integrate tra tutela della qualità delle acque, difesa dalle alluvioni e sviluppo locale. In questo contesto, i Contratti di Fiume costituiscono uno degli strumenti fondamentali per consentire l’approccio volontario, *bottom-up*, integrato e condiviso. In questo capitolo viene presentata l’esperienza del Contratto di Fiume del Paglia che, a seguito delle attività della Rete Smart River Network AG422 di EIP Water è riuscito,

La firma del Progetto
SMA.RI.GO



Alluvione del Paglia a Orvieto



Carta Allagabilità
Esondazione Orvieto da Google

nell’ambito di un progetto europeo co-finanziato dal *Know-how Exchange Programme* del fondo di *Central European Initiative* (CEI) presso la *European Bank for Reconstruction and Development* (EBRD) dal titolo “Smart river governance: experiences in the mirror from Italy to Moldova” (SMA.RI.GO.), a proporre al livello dell’Agenzia delle Acque della Repubblica Moldava e dell’Autorità di Bacino del Tevere lo strumento del Contratto di Fiume. Nelle missioni di campo tenutesi a Orvieto nel giugno 2016 e in Moldavia nell’ottobre del 2016, il Contratto di Fiume operante sul Paglia ha riscosso l’interesse di un folto numero di *stakeholders* pubblici e privati che si sono orientati verso la predisposizione di un Contratto di Fiume per il fiume Botna e per il fiume Prut (al confine tra Moldavia e Romania), portando alla sottoscrizione di un protocollo di intenti (manifesto).

IL CONTRATTO DI FIUME PER IL PAGLIA

A seguito dell’alluvione del novembre 2012, che ha provocato ingenti danni nella pianura di Orvieto, e in ragione anche della storia di frane e alluvioni già vissuta nel passato da molti territori del bacino del Paglia, la popolazione locale è andata sviluppando una sensibilità più attenta a conciliare peculiarità ambientali ed esigenze antropiche. La resilienza di comunità successiva all’ultima catastrofe si è manifestata nella costituzione di associazioni e comitati dedicati, ma anche nelle attenzioni all’ambiente che le istituzioni e gli *stakeholders* locali hanno assunto come loro obiettivi.

31. Capitolo redatto grazie al contributo di Endro Martini, Alta Scuola (Alta Scuola, Orvieto - www.altascuola.org).

L'insieme di queste condizioni ha stimolato e richiamato l'attenzione delle istituzioni pubbliche, tanto che le amministrazioni comunali della vallata del Paglia, compresi alcuni Comuni in territorio laziale e toscano, hanno iniziato a riversare maggiore attenzione alle problematiche di gestione globale dei territori fluviali e alle soluzioni da adottare.

Una prima proposta scritta verso un "Contratto di Fiume per il Paglia" fu presentata nel 2013 dal Comune di Fabro a Firenze, in occasione dell'VIII Tavolo nazionale dei Contratti di Fiume. Questa prima base di riflessione e di lavoro è stata oggetto nell'anno 2014 di vari incontri e di vari convegni che hanno portato, grazie anche all'avvenuta adesione di Regione Umbria alla Carta Nazionale dei Contratti di Fiume (DGR n.147 del 17-02-2015), alla firma del Manifesto di Intenti "Verso un Contratto di Fiume per i territori compresi tra il sub-bacino del Paglia-Chiani e il Basso Tevere Umbro" sottoscritto dalla Regione Umbria, dai Comuni di Orvieto, Allerona, Castel Viscardo, Fabro, Ficulle, Parrano, Porano, dall'Associazione Comitato Salvaguardia Alfina e dall'Associazione Val di Paglia Bene Comune, avvenuta in data 14 novembre 2014. Il ruolo di Capofila per il processo di CdF è stato affidato in quella sede al Comune di Orvieto, che ha successivamente raccolto ulteriori adesioni.

Sia prima della firma del Manifesto che successivamente, sono stati organizzati una serie di incontri per l'avvio del processo di Contratto di Fiume (conferenze pubbliche, seminari, assemblee di bacino) e la "Cabina di Regia" costituita sulla base dalle indicazioni degli enti sottoscrittori del Manifesto ha iniziato a riunirsi per orientare il percorso di diagnostica partecipativa. La discussione sull'oggetto del CdF ha condotto ad individuare 6 aree tematiche su altrettanti temi di lavoro: politica locale e *governance*, sicurezza idraulica, qualità ambientale, sviluppo socio-economico sostenibile; fruizione del territorio.

Si è quindi deciso di legittimare pubblicamente il lavoro svolto e quello da sviluppare attraverso una prima *Open Space Technology Conference* "Verso il Contratto di Fiume del Paglia 2015", organizzata dal Comune di Orvieto in collaborazione con il Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume il 14 luglio 2015 e a cui hanno aderito numerosi *stakeholders* pubblici e privati che hanno di fatto attivato i tavoli tematici di diagnostica partecipativa sui temi sopra indicati.

Il Comune di Orvieto ha assunto la segreteria operativa del CdF e ha allestito sul suo sito web istituzionale una sezione dedicata sulla quale sono presenti i principali documenti prodotti.

Alta Scuola è stata chiamata a fornire un supporto tecnico specialistico di sostegno allo sviluppo dei lavori dei Tavoli e alla redazione dei rapporti sui risultati conseguiti.

Il percorso dei tavoli si è sviluppato con riferimento e in applicazione dei contenuti del documento "Definizioni e Requisiti Qualitativi di Base dei Contratti di Fiume" emanato dal Ministero dell'Ambiente, da ISPRA e dal Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume, attraverso il coordinamento dei soggetti individuati che hanno operato attivamente secondo le metodologie di partecipazione applicate. Il CdF ha indotto e sta inducendo varie componenti della comunità locale a partecipare, discutere e a misurarsi nell'individuazione e nella condivisione di nuovi modelli di sviluppo e delle relative strategie e modalità di realizzazione, anche con la proposizione di idee progettuali.

I tavoli di lavoro hanno lavorato all'analisi delle criticità e delle opportunità, all'ideazione di una strategia condivisa e alla fattibilità di prime proposte, che necessitano ancora di integrazione e sintesi per ricavare proposte-progetti *cluster* idonei ad essere inseriti nel Piano di Azione Locale dell'area interessata dal Contratto di Fiume. Importante è per questo territorio la concomitanza e per certi versi la sovrapposizione del Contratto di Fiume per il Paglia con la Strategia Nazionale Aree Interne del Sud-Est Orvietano (area pilota per l'Umbria), con la possibilità quindi di rafforzare le sinergie e reperire le risorse necessarie per completare il percorso del CdF e realizzare quanto previsto nel Piano di Azione.

Nella vallata umbra del bacino del Fiume Paglia la consapevolezza dell'esistenza del processo di Contratto di Fiume per il Paglia è ormai consolidata e diffusa, con aspettative rilevanti da parte della comunità residente nel territorio fluviale che ritiene il processo in atto una grande opportunità per riuscire ad invertire il ciclo "risorse finanziarie-progetti-(calati sui)-territori" con quello "territori-progetti-(calibrati sulle)-risorse finanziarie", così da riuscire ad avviare uno spostamento di risorse e di investimenti dalla permanente attività di gestione dell'em-

genza alla vera prevenzione e tutela attiva del territorio con uno sviluppo locale partecipato e condiviso. Anche in alcuni Comuni confinanti fuori da Regione Umbria si è diffusa la conoscenza del processo di CdF in atto per il Paglia umbro, tanto che sono state avanzate proposte di adesione al manifesto anche dalla Regione Lazio e della Regione Toscana.

IL PROGETTO SMA.RI.GO. E LO SCAMBIO SUI CONTRATTI DI FIUME CON LA REPUBBLICA MOLDAVA

Il progetto è finalizzato ad uno scambio di buone pratiche operative con la Repubblica Moldova sulla gestione delle risorse idriche e del rischio alluvioni e frane, sulla "manutenzione partecipata" e sulle modalità di coinvolgimento degli *stakeholders* pubblici e privati attraverso lo strumento dei Contratti di Fiume. L'obiettivo è quello di sensibilizzare, orientare e formare le Autorità della Repubblica Moldova al recepimento delle direttive UE in materia di acque e di alluvioni alla scala di piccoli bacini idrografici e di attuare quanto previsto dalle direttive in merito alla partecipazione. È stato per questo tenuto un seminario formativo sui Contratti di Fiume a tecnici, dirigenti e responsabili delle istituzioni moldave coinvolte in materia di acque a Orvieto nel giugno 2016 e un secondo incontro si è svolto a ottobre 2016 in Moldavia a Chisinau, nella capitale. È stata poi effettuata una visita tecnica sul Bacino del Botna, con specifici incontri con le autorità locali, ed è stato in quella sede proposto un protocollo di intenti verso



Momenti dei percorsi dei tavoli



un Contratto di Fiume per il Botna (16 *stakeholders* + le autorità nazionali). Questo risultato preliminare è stato possibile grazie a quanto condiviso ed acquisito sui metodi operativi dei Contratti di Fiume nell'ambito dello scambio di esperienze garantito dal Progetto. Un analogo protocollo d'intenti è stato proposto riguardo alla diga di Stinca Costesti sul fiume Prut, al confine tra Moldavia e Romania (diga gestita congiuntamente da un direttore per la parte rumena e uno per la parte moldava).

I due protocolli richiamano le direttive europee in materia di gestione delle acque e delle alluvioni, il documento "Definizioni e Requisiti Qualitativi di Base dei Contratti di Fiume" (tradotto in lingua inglese e moldava) e introducono, sulla base delle metodologie e degli approcci italiani ai contratti di fiume nonché delle criticità e delle opportunità rilevate congiuntamente durante i due meeting di progetto, un *modus operandi* per un Contratto di Fiume del bacino del Botna e anche del Prut.

Il ruolo della partecipazione pubblica e della condivisione di dati e informazioni nella *governance* dei fiumi

Per poter giungere a contratti di fiume di successo e funzionali alla tutela e manutenzione del territorio occorre un terreno fertile, dato da attori e istituzioni anche locali che si sentano fortemente corresponsabili della gestione di un fiume e del suo territorio. Per creare questa sensibilità, questo senso civico, occorre "mantenere allenato" il senso di responsabilità della cittadinanza, anche in periodi in cui non vi sia il "richiamo dell'emergenza", trasmettere o preservare - dove questo non è mai scomparso - il senso di appartenenza ad una comunità e il rapporto simbiotico di una società con l'evoluzione degli elementi naturali che ne fanno parte, ivi compresa la consapevolezza che la gestione dei rischi naturali non è mai completamente delegata al pubblico.

Per accrescere la consapevolezza che genera la partecipazione si può sicuramente agire in due direzioni:

1. favorire la preparazione individuale attraverso la messa a disposizione di dati ed informazioni;
2. stimolare il coinvolgimento della cittadinanza e dei portatori di interesse attraverso progetti istituzionali che vadano oltre la pura ed unidirezionale presentazione di informazioni.

Alla prima categoria appartiene innanzi tutto un obiettivo paradigmatico con chiare implicazioni pratiche: gli *open data*³².

Possiamo definire gli *open data* come dati o contenuti ai quali chiunque può accedere e che chiunque può usare e condividere essendo soggetti, al massimo, alla richiesta di attribuzione e di condivisione. In particolare possiamo identificare gli *open data* come un mezzo per giungere ad un fine e non con il fine stesso.

Nonostante gli *open data* siano una grande risorsa, c'è sovente riluttanza da parte di enti pubblici e privati a condividere i propri dati, per timore che quest'ultimi non siano compresi in maniera corretta o che siano errati. Tale riluttanza ha da sempre contraddistinto il mondo della ricerca, infatti questa problematica viene già evidenziata nel 1898 da Cesare Battisti nella "Guida geografica del Trentino" dove l'autore si rammarica di non aver potuto fare di meglio, per via della riluttanza delle istituzioni private e delle organizzazioni no-profit a condividere le proprie informazioni.

Nonostante sia trascorso più di un secolo dalla pubblicazione di Battisti, l'implementazione degli *open data* trova ancora degli ostacoli, quali la bassa qualità dei dati, la censura, la mancanza di risorse (come un budget ridotto, gli elevati costi di distribuzione e le ridotte risorse umane), la presenza di dati secretati e le *data island*³³.

Gli *open data* creano grandi promesse ed offrono vantaggi non ancora pienamente sfruttati nei processi decisionali dei singoli, in ambito pubblico e privato. Scoperte interessanti fatte sui dati, se condivisi, possono determinare ulteriori benefici politici, sociali ed economici per il proprietario dei dati, quali: lo sviluppo di nuovi prodotti o servizi, la creazione di nuove conoscenze nel settore pubblico. Inoltre si può avere lo sviluppo di un nuovo settore con notevoli

32. Tratto dall'intervento di M. Napolitano (FBK-ODI node Trento): "Using Open Data to improve society" in occasione del workshop "The importance of communicating and sharing relevant data on water- and risk- related issues", tenutosi a Padova il 5 aprile 2016 nell'ambito delle attività della Piattaforma Acqua della Convenzione delle Alpi.

vantaggi per l'economia e la creazione di nuovi dati basati sulla combinazione di dati già esistenti, e il miglioramento dei servizi al cittadino.

Nell'ambito degli enti pubblici l'apertura dei dati si traduce in una migliore *governance* (maggiore trasparenza, responsabilità democratica, partecipazione, presa di coscienza, collaborazione), una maggiore e migliore interazione pubblico-pubblico, pubblico-privato e, di ritorno, privato-pubblico. Per quanto riguarda gli enti privati, l'apertura dei dati si traduce in un incremento delle responsabilità sociali di impresa.

Al di là della condivisione di dati nudi e crudi, per accrescere la consapevolezza pubblica circa la gestione del territorio e dei corpi idrici, è altresì importante condividere informazioni elaborate in interfacce *user friendly*, non solo dove previsto dalla normativa (come nel caso dei piani di gestione delle acque e delle alluvioni), ma anche dove queste rappresentano un atto di trasparenza sulla spesa pubblica e sui costi della manutenzione del territorio e delle opere di protezione. È questo ad esempio il caso, sempre appartenente alla prima categoria, dell'iniziativa "Italia Sicura"³⁴.

"Italia Sicura" è la struttura di missione contro il dissesto idrogeologico e lo sviluppo delle infrastrutture idriche, dipendente direttamente dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ha visto la luce e si è sviluppato a seguito dell'emanazione della direttiva europea sulle alluvioni. In questo ambito la nomina di tutti i Presidenti delle regioni a Commissari di Governo per gli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico, ha permesso all'Italia di accelerare gli interventi necessari e urgenti per pianificare l'opera pubblica nazionale di cui l'Italia ha più bisogno, coordinando le attività degli enti e delle amministrazioni competenti a vario titolo in tutti i territori, con una decisa azione di stimolo, supporto, monitoraggio e controllo.

Tutte le informazioni e i risultati del progetto "Italia Sicura" sono riportati sul relativo portale web, facilmente accessibile all'indirizzo <http://mappaitaliasicura.gov.it>. Dallo stesso portale è possibile accedere alla mappa, sempre aggiornata, degli interventi messi in campo dal Governo per la mitigazione del rischio idrogeologico, nella quale ogni azione è rappresentata geograficamente nel contesto della pericolosità del luogo, con l'utilizzo di indici di rischio. Allo stesso modo la carta riporta anche le situazioni di emergenza idrogeologiche per le quali è stato dichiarato lo stato di emergenza nazionale.

Il portale permette così un'esplorazione multilivello, sempre tenendo conto che i dati forniscono una fotografia necessariamente provvisoria e parziale.

L'obiettivo del progetto è rappresentare questa azione nel contesto della fragilità idrogeologica del nostro Paese, contribuendo a rendere sempre più percepibile il problema della lotta al dissesto, che trova proprio nella consapevolezza dei cittadini uno dei suoi più potenti alleati.

Il progetto "Italia Sicura" è stato sviluppato sulla base di tre pietre angolari: l'*open source*, gli *open data* e la condivisione delle informazioni. Rispetto alla condivisione, il sistema garantisce agli utenti la possibilità di condividere le informazioni presenti nel portale. Il coinvolgimento attivo della popolazione è infatti di fondamentale importanza per di ogni progetto di *e-governance* e per le strategie di contrasto del dissesto idrogeologico.

Il coinvolgimento della popolazione si fonda a sua volta su tre capisaldi: consapevolezza, impegno e collaborazione.

La consapevolezza passa attraverso la ricerca di informazioni, infatti digitando nella barra di ricerca del sistema, ad esempio, il nome del proprio centro abitato o il proprio indirizzo, si genererà una carta della città in questione, sulla quale mediante un codice cromatico vengono riportate le aree soggette a rischio idrogeologico. Inoltre mediante degli indicatori vengono riportati sul territorio gli interventi volti alla mitigazione del rischio, rendendo facilmente visualizzabili le informazioni relative all'intervento.

L'impegno profuso dalle istituzioni in fase di emergenza, nella progettazione e nella realizzazione di opere volte alla riduzione del rischio, viene indicato dalle cifre investite nelle opere di mitigazione e nei fondi stanziati in caso di emergenza.

I cittadini sono inoltre invitati a collaborare con il portale, inviando alla piattaforma testi e fotografie mediante il social network, una redazione apposita elaborerà il materiale inviato e lo pubblicherà nel portale.

Vi sono poi casi in cui le istituzioni si rendono protagoniste di progetti innovativi, volti a stimo-

33. Le *data island* sono degli archivi caratterizzati dall'assenza di accessi dall'esterno, nei quali è possibile inserire nuovi dati, ma è quasi impossibile scaricare e usare le informazioni dell'archivio, ponendosi in questo modo in antitesi con gli *open data*.

34. Tratto dall'intervento di G. Menduni (Politecnico di Milano/ Fondazione Politecnico): "The Italia Sicura open data" in occasione del workshop "The importance of communicating and sharing relevant data on water- and risk- related issues", tenutosi a Padova il 5 aprile 2016 nell'ambito delle attività della Piattaforma Acqua della Convenzione delle Alpi.

35. Tratto dall'intervento di M. Ferri (Distretto idrografico delle Alpi Orientali): "Comunicazione e partecipazione pubblica all'attuazione della Direttiva Alluvioni: esempi dall'Italia nord-orientale" in occasione del workshop "The importance of communicating and sharing relevant data on water- and risk-related issues", tenutosi a Padova il 5 aprile 2016 nell'ambito delle attività della Piattaforma Acqua delle Alpi.

lare "dall'alto" la partecipazione e la crescita di consapevolezza degli attori non pubblici, quali ad esempio quelli messi in atto dal Distretto Idrografico delle Alpi Orientali³⁵.

L'Autorità di Distretto delle Alpi Orientali svolge le attività di pianificazione atte alla difesa idrogeologica, con lo scopo di realizzare mappe della pericolosità e del rischio, per la tutela delle risorse idriche e degli ambienti acquatici. In questa ottica si vanno ad inserire le disposizioni comunitarie relative alla Direttiva Acque (2000/60/CE), alle direttive figlie e alla Direttiva Alluvioni (2007/60/CE). Queste direttive attribuiscono ai cittadini dell'Unione Europea un ruolo chiave nell'attuazione dei piani di gestione delle alluvioni. Nello spirito di tali normative europee, la partecipazione pubblica nel distretto idrografico delle Alpi Orientali è stata sviluppata considerando i seguenti tre aspetti: informazione, consultazione e partecipazione, incoraggiando inoltre la partecipazione attiva e la collaborazione degli *stakeholders*, quali le autorità locali e regionali, tutti coloro che usufruiscono dei terreni limitrofi al corso d'acqua e del fiume stesso (per esempio associazioni venatorie e associazioni di agricoltori).

Nell'ambito delle attività di pianificazione sono state sviluppate apposite attività di informazione, consultazione e partecipazione che hanno visto la luce mediante i laboratori, strumenti importanti per sviluppare e testare approcci innovativi per la prevenzione del rischio di alluvione. In particolare, i laboratori relativi ai bacini transfrontalieri dei fiumi Vipava-Vipacco e Soca-Isonzo hanno permesso lo sviluppo di piani di prevenzione del rischio idraulico, in uno spirito di collaborazione transfrontaliera. Il laboratorio del Fiume Vipava-Vipacco, sviluppato nell'ambito del progetto *Kulturisk*, ha visto lo sviluppo di un percorso partecipato per lo sviluppo e la sperimentazione di proposte innovative per la prevenzione del rischio idraulico. Nel Laboratorio relativo al Fiume Soca-Isonzo, invece, è stato sviluppato un percorso partecipato per individuazione di proposte condivise sulla gestione transfrontaliera delle portate del fiume.

Le esperienze maturate grazie ai laboratori e l'esigenza di coordinare le attività dell'Autorità con le prescrizioni della normativa 2000/60/CE, ha indotto a ritenere necessaria l'organizzazione di laboratori fissi, nei quali sviluppare nel tempo le fasi di informazione, consultazione e partecipazione, facendo acquisire ai partecipanti una sempre maggiore consapevolezza e dimistichezza con l'argomento, così da meglio comprendere gli elaborati di Piano e contribuire con competenza alla partecipazione attiva. I laboratori attivati dal settembre 2012 e tutt'oggi attivi si svolgono nelle seguenti città: Verona (fiumi Fissero Tartaro e Adige), Padova (Brenta), Venezia (bacino della Laguna di Venezia), Treviso (fiumi Sile, Piave e il bacino della pianura tra il Piave e il Livenza), Pordenone (Livenza e Lemene), Udine (Slizza e Tagliamento, bacino della Laguna di Marano-Grado) e Gorizia (Isonzo e Levante). In queste sedi si sono svolti più di 50 incontri in due anni e mezzo di laboratorio, coinvolgendo circa 2000 persone.

Il piano di gestione delle alluvioni (2007/60/CE) si basa su tre pilastri: prevenzione, protezione e preparazione. Gli obiettivi del piano di gestione delle alluvioni sono: la salvaguardia della vita umana, la protezione ambientale, la tutela dei beni culturali e delle attività economiche. Ognuno dei tre pilastri prevede l'attuazione di varie misure volte alla riduzione del rischio. Tra le misure relative alla preparazione, rientrano tutte le iniziative volte ad aumentare la consapevolezza dei cittadini in materia e che, inoltre, prevedono il coinvolgimento diretto della popolazione nella mitigazione del rischio. Tra queste misure di riduzione del rischio, nel Distretto Idrografico delle Alpi Orientali è stato promosso e sviluppato il progetto "WeSenseIt-osservatorio cittadino", una misura non strutturale di mitigazione, sviluppata nell'ambito dell'attuazione della Direttiva Alluvioni (2007/60/CE). L'osservatorio è un luogo virtuale di comunicazione bidirezionale tra i cittadini e gli organi decisionali, che svolge il ruolo indispensabile di supporto in tutte le fasi della gestione delle alluvioni: la preparazione, l'emergenza e il post-evento, mediante la raccolta di informazioni in tempo reale sui livelli del fiume e dell'eventuale alluvione, supportando inoltre la comunicazione tra le squadre di volontari durante l'emergenza. L'osservatorio sfrutta l'intelligenza collettiva dei cittadini attraverso il monitoraggio dei *social network* e l'uso di applicazioni per *smartphone* opportunamente progettate, utilizzate sia da personale esperto (come i volontari di protezione civile) che dai cittadini.

L'applicazione permette ai cittadini di condividere e visualizzare: i livelli di acqua e neve, le aree inondate, eventuali interruzioni della rete viaria a seguito dell'inondazione. Un'ulteriore funzione di cui l'applicazione è dotata è il *GeoFence*: attraverso tale funzionalità i cittadini ricevono delle notifiche quando entrano in aree di attenzione e sono inoltre invitati a raccogliere

e inviare più informazioni possibili.

Grazie a questo progetto è stato possibile passare dal classico canale di comunicazione unidirezionale (dalle autorità ai cittadini) ad un modello di comunicazione bidirezionale, in cui i cittadini diventano parte attiva nella raccolta delle informazioni, nella loro valutazione e comunicazione.

Nell'ambito delle misure di preparazione si inseriscono inoltre le campagne di educazione in ambiente scolastico sulla prevenzione del rischio di alluvione. Lo scopo delle campagne di educazione e sensibilizzazione è lo sviluppo di una futura classe dirigente maggiormente attenta a queste tematiche e che sia in grado di percepire i potenziali rischi di alluvione.

Nell'insieme, condizioni di contorno quali quella paradigmatica degli open data e quelle presentate a titolo esemplificativo di Italia Sicura e delle attività del Distretto delle Alpi Orientali, favoriscono la maturazione di una consapevolezza pubblica sulle necessità gestionali di un bacino idrografico, creando quel terreno fertile su cui più facilmente si innestano partenariati pubblico-privato quali sono i contratti di fiume.



Il contributo della Delegazione Italiana per la Convenzione delle Alpi all'internazionalizzazione dei Contratti di Fiume

I Contratti di Fiume stanno negli ultimi anni guadagnando una visibilità internazionale, e se in Italia sono riconosciuti, ora anche dal “Codice dell’Ambiente”, come strumento bottom-up di implementazione delle direttive Acqua ed Alluvioni, questa pratica è anche stata applicata in altre regioni del mondo “semplicemente” per la risoluzione di conflitti e per la gestione integrata delle risorse idriche.

I contratti di fiume costituiscono uno strumento ancora parzialmente inesplorato per quanto riguarda un utilizzo strumentale all’attuazione dei piani di adattamento ai cambiamenti climatici. Tuttavia, sono già stati applicati in diversi contesti geografici in tutto il mondo.

Tra le caratteristiche più interessanti vi è il coinvolgimento “strutturale” all’idea di contratto di diverse categorie di attori che realizzano di fatto un partenariato pubblico privato (PPP): enti pubblici non statali, settore privato, società civile potenzialmente in grado di realizzare le misure di portata locale e individuale che sono alla base della costruzione di territori resilienti. Nell’applicazione di questi strumenti la società civile, ove opportunamente coinvolta, è sicuramente la protagonista oltre che il primo destinatario dei contratti di fiume. I contratti di fiume sono in grado di promuovere una crescita della consapevolezza del valore dei beni ambientali e della loro importanza per la qualità della vita dell’uomo e stimolano quindi all’azione individuale in settori - quali ad esempio la sicurezza idraulica - in cui tradizionalmente si è esclusivamente delegata la responsabilità al settore pubblico.

In alcuni contesti istituzionali, come quello italiano, i contratti di fiume hanno trovato una regolamentazione precisa; in altri Paesi, questi strumenti di *governance* nascono dal basso spontanei e volontari, fuori dalle istituzioni, finalizzati alla creazione di collaborazioni fra enti ed altri attori, pur richiedendo poi quasi come *conditio sine qua non* la presenza istituzionale come “motore” dell’iniziativa e garanzia di relativo successo.

Attraverso dapprima una presentazione dello strumento e delle sue potenzialità come PPP finalizzato all’adattamento ai cambiamenti climatici, quindi mediante una rassegna di esempi di attuazione di contratti di fiume realizzati a diversi livelli e in regioni del mondo anche molto diverse tra loro, le discussioni sviluppate in occasione delle Conferenze delle Parti della Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici delle Nazioni Unite a Parigi (CoP XXI UNFCCC) e a Marrakech (CoP XXII UNFCCC), la Delegazione Italiana in Convenzione delle Alpi, in collaborazione con il Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume e Regione Abruzzo, ha inteso costruire una connessione tra misure di adattamento e contratti di fiume, anche a livello transfrontaliero. Inoltre, a partire dagli elementi emersi nel corso dei side event si è inteso comprendere meglio e approfondire il ruolo degli attori non-statali, e in particolare del settore privato (agricoltori, *public utilities*, turismo, etc.) in tali processi.

I *side event* sono stati un punto di partenza per una riflessione più generale e per l’assunzione di iniziative di policy da parte di enti pubblici non-statali, in linea con gli strumenti a disposizione (linee-guida, letteratura scientifica, esperienze) che possano fornire informazioni circa i benefici che possano derivare ai diversi soggetti partecipanti a un contratto di fiume, fornire incentivi all’azione anche degli attori più tradizionalmente restii alla partecipazione e spiegare gli effetti in termini di benessere e sviluppo sostenibile di un’applicazione efficace di questi strumenti.

La sedi della CoP XXI di Parigi e della COP22 di Marrakech hanno consentito di dare visibilità globale a questa fortunata pratica e di trovare occasioni e partner disponibili a testare i contratti di fiume in attuazione di misure locali per l’adattamento ai cambiamenti climatici, valorizzando l’esperienza italiana e internazionale disponibile.

Proprio in queste occasioni si è convenuto quindi che tutti i livelli amministrativi devono far confluire le rispettive strategie in azioni partecipate al fine di conseguire gli obiettivi concordati a livello internazionale e anche obiettivi più ambiziosi. Ciò richiede una *governance* multilivello che consideri come prioritari gli obiettivi comuni, da conseguire congiuntamente, dando voce al territorio, agli attori locali, agli stakeholders e a tutti i settori coinvolti per ren-

derli partecipi della gestione del fiume e del suo territorio di pertinenza e coniugando le azioni dei diversi livelli amministrativi e degli altri stakeholder coinvolti con regolarità e processi decisionali strutturati.

Si riportano quindi, riprendendo ampiamente le note stampa predisposte a valle degli eventi, i principali risultati dei side event organizzati allo scopo.

I Contratti di Fiume alla CoP XXI dell’UNFCCC

Si sono conclusi i lavori del *Panel* internazionale operativo dedicato alle iniziative degli attori non statali in tema di adattamento ai cambiamenti climatici che si è riunito presso il Padiglione Europa alla CoP 21 di Parigi, nonché del *side event* organizzato sul tema da Regione Abruzzo e FEDARENE presso la *Halle Pajol*.

Sono state presentate le attività in corso per l’adattamento locale ai cambiamenti climatici a diversi livelli dai relatori in rappresentanza di organizzazioni di ogni livello: l’OECD (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico), la Commissione Europea DG Clima, il Nuovo Patto dei Sindaci, il Ministero dell’Ambiente italiano, la Regione Abruzzo, il comune di Hasselt in Belgio e l’Ente internazionale di certificazione ISO (International Standard Organization).

La Commissione Europea ha presentato il suo nuovo strumento finanziario dedicato alla sostenibilità economico-finanziaria del processo di adattamento dedicato alle imprese come opportunità per finanziare l’adattamento privato e locale (*Natural Capital Financing Facility*). L’OECD ha sottolineato la disponibilità di strumenti per il monitoraggio e la valutazione di efficienza, efficacia e sostenibilità, anche economico-finanziaria, delle azioni di adattamento che possono essere messi a disposizione degli enti non-statali.

Il livello comunale, con il Nuovo Patto dei Sindaci e l’iniziativa *Mayors Adapt*, ha sottolineato l’importanza di sviluppare strumenti ad hoc per costruire alleanze multi-livello, in particolare con il settore privato, e la necessità di sviluppare organi di supporto alle politiche locali di adattamento e di stimolare la condivisione di esperienze tra comuni da diverse regioni del mondo.

L’ISO ha sottolineato le difficoltà ancora esistenti nei meccanismi di partenariato pubblico-privato ed ha proposto di seguire la pratica internazionale di costituire gruppi di esperti per aumentare la resilienza (come accade con la Banca Mondiale) ed ha sottolineato il potenziale di nuovi standard e norme nel campo dell’adattamento, su cui ISO sta lavorando dalla metà del 2015.

Il Ministero dell’Ambiente, sulla base della propria esperienza internazionale, sottolinea l’opportunità di passare all’applicazione delle indicazioni derivanti da esperienze internazionali e casi di successo - come ad esempio le Linee Guida sull’adattamento a livello locale sviluppate per la regione alpina ed il meccanismo dei contratti di fiume, anche a livello transfrontaliero.

La Regione Abruzzo ritiene che la *governance* multilivello sia fondamentale per l’attuazione dell’adattamento ai cambiamenti climatici: occorre regolamentare il ricorso allo strumento degli accordi volontari e il funzionamento dei partenariati pubblico-privati. Una best practice già attuata è il “contratto di fiume”, uno strumento volontario che raccoglie gli stakeholder per la gestione e la crescita sostenibile del territorio a livello locale.

Il Tavolo di Lavoro si conclude con l’obiettivo di trasmettere alla CoP 21 il messaggio sulla necessità non più procrastinabile di coinvolgere attivamente gli organismi intermedi e gli attori non-statali nei processi decisionali di definizione di strategie e politiche sui cambiamenti climatici, anche nel campo dell’adattamento, dandosi atto che le azioni di mitigazione da parte di tali soggetti hanno dimostrato di concorrere fattivamente al conseguimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni.

Un fruttuoso confronto fra le iniziative intraprese in varie regioni del mondo in materia di adattamento ai cambiamenti climatici, con particolare riferimento alle risorse idriche, è stato portato avanti anche nel *side event* del 23 dicembre, che ha portato a considerare i contratti di fiume quali validi strumenti per attivare e concretizzare partenariati pubblico-privato che vedano come protagonisti gli attori non statali.

Il programma dei
side-event alla
CoP XXI di Parigi



EURAC
research



Partnering with non-state actors for climate change adaptation: which potential in different world regions?

Paris UN FCCC COP21, December 2, 2015

10 a.m. – 11 a.m.

Welcome and greetings

Mario MAZZOCCA, Undersecretary of Regione Abruzzo (Italy)

Francesco LA CAMERA, Director General, Italian Ministry of Environment, DG Sustainable Development, Environmental Damage, Relationships with the European Union and International Organisations (SVI)

Which role for non-state actors in implementing climate adaptation and resilience?

State of the art and prospects at the sub-national and local level, in the business and financial sector and the role of networks and multi-stakeholder partnerships: concrete actions, experiences, next steps, visions and policy engagement

A round table discussion, questions and answers with:

Lola VALLEJO, OECD Environment Directorate, Environmental Performance and Information (EPI)

Maddalena DALI', European Commission, Directorate-General for Climate Action (DG CLIMA), Unit Adaptation to Climate Change

Andreas KRESS, The Covenant of Mayors and Mayors Adapt

Iris FLACCO, Regione Abruzzo (Italy), Department of Energy policy, air quality and national environmental information system

Alessandro CORRADO, Regione Lombardia (Italy), Delegation in Brussels

Joost VENKEN, Deputy Mayor of Hasselt. City signatory of the Covenant of Mayors & Mayors Adapt, Belgium

Ira FELDMAN, Greenhouse Gas Management Institute (GHGMI) Adaptation Leader and International Organization for Standardization (ISO) TC207/SC7 Adaptation Coordinator

Craig DAVIES, European Bank for Reconstruction and Development - EBRD*

Paolo ANGELINI, Italian Ministry for the Environment Land and Sea – DG SVI

Moderation:

Luca CETARA, EURAC research, University of Camerino and European School of Economics. Consultant Italian Ministry for the Environment, Land and Sea.

* Invited. To be confirmed.



Succeeding in the Energy and Environmental Transition Abruzzo

Concrete experiences in tackling climate change challenges, sustainability and renewable energy sources

Paris, Halle Pajol, 3 December 2015, 2 p.m. – 5 p.m.

Welcome and greetings

Undersecretary Mario Mazzocca, Regione Abruzzo

FEDARENE (European Federation of Agencies and Regions for Energy and the Environment)

Presentations by Invited Speakers:

European policies and initiatives on Climate Change

The new Covenant of Mayors Initiative, Mrs Elodie Bossio

Social and entrepreneurial impact of climate change

Climate Refugees, Valerio Calzolaio

Environmental sustainability as a key factor to boost competitiveness of the pharmaceutical and chemical sector, Ercole Cauti – Director of Capitanak

A Pilot project for the development of a platform for a local market of Voluntary Carbon Credits, derived from the agro-forest heritage of Regione Abruzzo, Raiano Municipality (Italy)

Adaptation and mitigation to climate change: the perspectives of different countries of the world

Nouakchott, Climate : head on the air ; feet on the earth. Maimouna Abdallahi SALECK, Village de la Biodiversité de Nouakchott

The multilevel governance: actions and programmes implemented at macro-regional level

Empowering public authorities in the Macro-Adriatic Ionian Region to establish long term energy renovation strategies, Hrvoje Maras , REGEA (Croatia)

The river contracts, Andrea Bianchini, Luca Cetara, Eurac Research – Consultants of the Italian Ministry of Environment, Land and Sea

Actions and programmes implemented at local level

The climate change strategy of Regione Abruzzo, Mario Mazzocca, Regione Abruzzo

Ongoing actions in Regione Abruzzo to tackle climate change, Iris Flacco, Regione Abruzzo, Italy

Initiatives at Ile-de-France, Sandra Garrigou, ARENE Île-de-France

Round table discussion

I Contratti di Fiume alla CoP XXII dell'UNFCCC

I contratti di fiume come pratica hanno conquistato un'ampia visibilità negli ultimi anni e sono stati formalmente riconosciuti dalla legge italiana come meccanismi di *governance bottom-up*, da diffondere e promuovere come mezzo per attuare le direttive Alluvioni e Acqua dell'Unione Europea. Lo strumento è stato applicato anche in altre regioni del mondo per una gestione integrata dell'acqua come risorsa.

I contratti di fiume possono anche fungere da strumento per attuare piani di adattamento ai cambiamenti climatici a livello regionale e locale con una significativa partecipazione del settore privato, della società civile e degli attori non statali (NSA).

I contratti consentono la costruzione di un partenariato pubblico-privato (PPP) in cui gli enti di governo non statali, il settore privato e la società civile cooperino per l'attuazione di misure locali e individuali che migliorino la resilienza territoriale attraverso l'introduzione di un "nuovo accordo" alle politiche pubbliche di adattamento. La partecipazione privata ai contratti di fiume è essenziale per migliorare la resilienza e stimolare crescita economica, reddito e benessere - tradizionalmente questioni considerate dalla politica pubblica. Tuttavia la discussione ha evidenziato la necessità di favorire un forte ruolo delle istituzioni per guidare l'iniziativa e garantire risultati di successo.

Le linee guida per la creazione di Contratti di Fiume di successo sono state sviluppate in Italia dal Ministero dell'Ambiente, dall'Istituto Superiore Per la Ricerca Ambientale - ISPRA e dal Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume (2015) e sono state presentate a Marrakech durante il *side event*. Al momento non esiste un legame univoco tra i contratti di fiume e la pianificazione delle necessarie misure di adattamento ai cambiamenti climatici a livello regionale e locale, rendendo necessari sia sforzi teorici che istituzionali a tal fine. Alcuni governi non statali stanno tuttavia testando alcune iniziative pionieristiche da sviluppare ulteriormente in un prossimo futuro.

Gli esempi raccolti alla CoP 22 provengono da diverse regioni del mondo, includendo la presentazione di esperienze maturate in Italia (contratti di fiume e piani di adattamento in Abruzzo e Lombardia), in Francia (bacino dell'Artois-Picardie) e Marocco (contratto per acque sotterranee a Souss- Massa), rispetto ai quali si è discussa l'importanza attribuita alle problematiche dell'adattamento e l'ipotizzabile rapporto costo-efficacia dei contratti di fiume quali strumenti di adattamento.

Il *side event*, coordinato dal Ministero dell'Ambiente italiano, promosso da Regione Abruzzo e organizzato con il supporto scientifico di EURAC Research, è stato il punto di partenza per un discorso più ampio sul ruolo degli attori non statali nella politica pubblica e sui singoli vantaggi che potrebbero derivare dall'adesione ad un contratto di fiume, nonché dal tipo di incentivi che la politica pubblica dovrebbe fornire per ampliare la partecipazione del settore privato a questi processi.

La COP 22 ha permesso di rendere visibile a un pubblico globale la pratica dei contratti di fiume e di trovare opportunità e partner disponibili per testare i contratti di fiume come strumenti per l'attuazione di misure di adattamento locali, specialmente nelle regioni dove c'è una maggiore necessità di adattamento e i contratti di fiume sono relativamente facile da implementare.

I risultati del *side event* e le esperienze dei governi regionali sui contratti di fiume e l'adattamento locale ai cambiamenti climatici possono entrare nell'iniziativa *COP Med*, promossa dai governi regionali del MENA (Medio Oriente e Africa Settentrionale), dove una più ampia partecipazione dell'Italia sarebbe fortemente auspicata dalle Regioni partecipanti al workshop.

Il *side event* ha permesso di sottolineare l'importanza del lavoro congiunto di tutti i livelli di governo per raggiungere gli obiettivi concordati a livello internazionale ed eventualmente anche obiettivi più ambiziosi, quando possibile. In ogni caso, è necessaria una *governance* multilivello che possa considerare prioritari questi obiettivi globali e che possa aiutare a coordinare le azioni svolte a diversi livelli territoriali e dai diversi soggetti interessati, attraverso meccanismi decisionali più strutturati.

Tra le istituzioni partecipanti verrà istituita una rete volontaria per continuare questa condivisione di esperienze, in particolare per quanto riguarda gli aspetti principali emersi nel dibattito a proposito di: coordinamento verticale, partecipazione effettiva degli *stakeholders* al "governo" dei contratti di fiume, sistemi di monitoraggio relativi all'applicazione delle misure delle Direttive Acque ed Alluvioni dell'UE, diffusione dei PPP, promozione di politiche di incentivazione alla partecipazione del settore privato e di nuovi attori non statali nei processi locali volti a rafforzare la resilienza territoriale.

I risultati di questo evento saranno riportati anche a livello territoriale allo scopo di dimostrare come le discussioni svoltesi alla CoP 22 dell'UNFCCC debbano coinvolgere anche le imprese, i cittadini e tutti i livelli amministrativi che hanno responsabilità dirette nell'attuazione di misure di adattamento locale.

Global Climate Action - "Water" Day
 9th November 2016 13.00-15.00 Italy Pavilion
Voluntary tools for local adaptation: the potential of PPP such as river contracts

River contracts practice has been introduced in France and Belgium and is particularly spreading in Italy where the national environmental law has recently recognized and endorsed its widespread use of this successful instrument. The application of river contracts for managing water and the surrounding territory as well as involving the wide range of stakeholders related to water risks, or affected by management choices, provides significant opportunities for the implementation of adaptation strategies and plans at the local level that deserve to be explored.

The side event aims to introduce Public-Private Partnership (PPP) such as river contracts, as policy instruments supported by Governments at different levels ranging from national to territorial, provide some concrete examples of application in national and transboundary territories and establish a sound link between adaptation actions and river contracts. A particular attention will be directed also the stakeholders to be involved and their role in the process of adapting to climate changes in local/regional basins of catchment. The river aims at giving visibility to the practice of PPP and in particular river contracts to an international audience, identifying the key messages for non-state policy makers that could be learned from the experiences to be illustrated, and finding operational and political partnerships for promoting a global implementation of the tool also in other world regions.

Speakers:
 Maria MAZZOCCA, Undersecretary of Abruzzo Region
 Paolo ANGELELLI, Italian Ministry for the Environment Land and Sea, Head of Delegation to the Alpine Convention
 Gabriele SCARU, Italian Ministry for the Environment Land and Sea, focal point for the National Board of River Contracts
 Elena STANANONI, Consultant for the Italian Ministry for the Environment, Land and Sea (MELIS - IAD), Food and Agriculture Organization of the United Nations
 Massimo BASTIANI, River Contracts Italian National Board - Action Group Smart River Network - IIP Water
 Rita FLACCO, Abruzzo Region
 Piero PELIZZARDI, Climate
 Pierre DI CARLO, University "G. D'Annunzio" of Chieti-Pescara
 Enrico CAUTI, Abruzzo Group
 Leifouf TAQOUI, University Abdelmalek Essadi, Tlemcen, Morocco
 Arnaud CORTECLUSE, Water Agency region Artois Picardie, France
 Lorenzo COZZI, EURAC - Fondazione Lombardia Ambiente
 Fabio CETARA, Eurac Research - Consultant for the Italian Ministry for the Environment, Land and Sea (MELIS)
 Aurelio ANTONINI, Eurac Research - Consultant for the Italian Ministry for the Environment, Land and Sea (MELIS)

Agenda
 Welcome addresses
 Maria MAZZOCCA, Undersecretary of Abruzzo Region
 Paolo ANGELELLI, Italian Ministry for the Environment Land and Sea, Head of Delegation to the Alpine Convention
 Gabriele SCARU, Italian Ministry for the Environment Land and Sea, focal point for the National Board of River Contracts
 Keynote speeches
 Massimo BASTIANI, River Contracts Italian National Board - Action Group Smart River Network - IIP Water; Andrea BIANCHINI, Eurac Research - IMELI consultant - The river contracts: concept, calibration, potential
 Rita FLACCO, Abruzzo Region - PPP and local adaptation to climate change in light of non-state actors' adaptation strategies
 Round table session: the regional experience with river contracts and the expected economic and social benefits
 Chairman
 Luca CETARA, Eurac Research - IMELI consultant
 Session
 Pierre DI CARLO, University "G. D'Annunzio" of Chieti-Pescara
 Elena STANANONI, IMELI Consultant - IAD, Food and Agriculture Organization of the United Nations
 Leifouf TAQOUI, University Abdelmalek Essadi, Tlemcen, Morocco
 Arnaud CORTECLUSE, Water Agency region Artois Picardie, France
 Lorenzo COZZI, EURAC - Fondazione Lombardia Ambiente
 Piero PELIZZARDI, Climate
 Enrico CAUTI, Abruzzo Group
 Rita FLACCO, Abruzzo Region
 Conclusions and policy perspectives
 Maria MAZZOCCA, Undersecretary of Abruzzo Region - Key messages for policy makers



Bibliografia e Sitografia

- FERRI M. (DISTRETTO IDROGRAFICO DELLE ALPI ORIENTALI), “Comunicazione e partecipazione pubblica all’attuazione della Direttiva Alluvioni: esempi dall’Italia nord-orientale” in occasione del workshop “The importance of communicating and sharing relevant data on water- and risk- related issues”, tenutosi a Padova il 5 aprile 2016 nell’ambito delle attività della Piattaforma Acqua della Convenzione delle Alpi, 2016
- HRH THE PRINCE OF ORANGE, FRANK R. RIJSBERMAN, Summary Report of the 2nd World Water Forum: From Vision to Action, in: Water Policy 2, 2000
- JØNCH-CLAUSEN AND FUGL, Integrated Water Resource Management, 2001
- MENDUNI G. (POLITECNICO DI MILANO/ FONDAZIONE POLITECNICO), “The Italia Sicura open data” in occasione del workshop “The importance of communicating and sharing relevant data on water- and risk- related issues”, tenutosi a Padova il 5 aprile 2016, Convenzione delle Alpi, 2016
- NAPOLITANO M. (FBK-ODI NODE TRENTO), “Using Open Data to improve society” in occasione del workshop “The importance of communicating and sharing relevant data on water- and risk- related issues”, Padova il 5 aprile 2016, Convenzione delle Alpi, 2016
- REPUBBLICA ITALIANA, Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, “Norme in materia ambientale”, 2006
- REPUBBLICA ITALIANA, Decreto legislativo 23 febbraio 2010, n.49, “Attuazione della direttiva 2007/60 relativa alla valutazione ed alla gestione del rischio da alluvioni”, 2010
- REPUBBLICA ITALIANA, Legge 28 dicembre 2015, n. 221, pubblicata nella G.U. n. 13 del 18 gennaio 2016, entrata in vigore il 2 febbraio 2016, 2015
- UNIONE EUROPEA, Direttiva 42/93/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992: Direttiva Habitat, 1992
- UNIONE EUROPEA, Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000: Direttiva Quadro Acque, 2000
- UNIONE EUROPEA, Direttiva 2007/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007: Direttiva Alluvioni, 2007
- UNIONE EUROPEA, Risoluzione del Parlamento europeo sulle risorse idriche in vista del V Forum mondiale dell’acqua a Istanbul dal 16 al 22 marzo 2009, 2009
- UNIONE EUROPEA, Trattato di Lisbona- Protocollo sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, 2009
- UNIONE EUROPEA, Direttiva 2008/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008: Direttiva Quadro sulla Strategia per l’Ambiente Marino, 2008
- UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP), Global Biodiversity Strategy: Guidelines for Action to Save, Study and Use Earth’s Biotic Wealth Sustainably and Equitably, 2009

- <http://www.iclei.org/>
- <http://mappaitaliasicura.gov.it/>
- <http://nuke.a21fiumi.eu/>
- <http://reteambientale.minambiente.it/wp-content/uploads/2014/12/Plenaria-Rete-25.09.2014-intervento-SCANU.pdf>
- http://www.a21italy.it/wp-content/uploads/2014/06/CDF_Definizione-e-Requisiti-di-Base.pdf
- <http://www.altascuola.org/>
- <http://www.anbiveneto.it/contratti-fiume-unesperienza-allavanguardia-veneto/>
- <http://www.comune.umbertide.pg.it/Sviluppo-Sostenibile/Agenda-21/Contratti-di-fiume>
- <http://www.contrattidifiume.it/>
- <http://www.ecoazioni.it/public/File/Regioni%20e%20Ambiente.pdf>
- <http://wesenseit.eu/>
- <http://www.worldwatercouncil.org/>
- <http://www.worldwaterforum5.org/index.php?id=1961&L=0>
- http://www.worldwaterforum7.org/introduce/forum_2nd.asp



www.alpconv.org

Permanent Secretariat of the Alpine Convention

Herzog-Friedrich-Straße 15
A - 6020 Innsbruck
Tel.: +43. 512.588.589-0
Fax: +43.512.588.589-20

Branch office in Bolzano/Bozen
Viale Druso-Drususallee 1
I - 39100 Bolzano - Bozen
Tel.: +39 0471 055357
Fax: +39 0471 055359

info@alpconv.org

