

Deliberazione della Giunta Regionale 14 novembre 2012, n. 19-4913

D. lgs. 152/2006 e s.m.i.. Adesione alla Carta Nazionale dei Contratti di Fiume.

A relazione dell'Assessore Ravello:

Premesso che:

la Regione Piemonte con il proprio Piano di Tutela delle Acque (PTA), approvato con D.C.R. n. 117-10731 del 13 marzo 2007, ha introdotto i Contratti di Fiume quale strumento di programmazione negoziata tra tutti i soggetti coinvolti nella gestione, l'utilizzo e la fruizione della risorsa idrica a livello locale al fine di individuare soluzioni specifiche, concordate e condivise per il raggiungimento degli obiettivi di qualità definiti dalla Direttiva 2000/60/CE e per conferire al governo delle acque un'importanza prioritaria nella gestione del territorio;

il Piano di Gestione del Distretto Idrografico del Fiume Po (PdG Po), adottato con Deliberazione del Comitato istituzionale dell'Autorità di Bacino del Fiume Po n. 1 del 24 febbraio 2010, ha riconosciuto il Contratto di Fiume quale strumento per l'attuazione delle misure di Piano e il conseguimento degli obiettivi ambientali sopra citati; con riferimento al territorio piemontese, i Contratti di fiume e di lago avviati sono stati inseriti tra le misure del PdG Po e parimenti si è prevista la possibilità di attivare tali processi nelle aree idrografiche individuate dal PTA;

l'Amministrazione regionale ha rafforzato la valenza istituzionale dei Contratti richiamandoli espressamente nelle Norme tecniche di attuazione di cui all'art. 35 (commi 2 e 3) del Piano Territoriale Regionale (PTR), approvato con D.C.R. n. 122-29783 del 21 luglio 2011, riconoscendone il ruolo nello sviluppo di sinergie con gli strumenti di pianificazione territoriale provinciale e locale;

con D.G.R. n. 16-2610 del 19 settembre 2011 sono state approvate le "Linee Guida regionali per l'attuazione dei Contratti di Fiume e di Lago" documento di riferimento per l'attivazione, la conduzione e la gestione delle esperienze di Contratto proprie del territorio piemontese. Ad oggi sono attivi in Piemonte 9 Contratti di Fiume e 2 Contratti di Lago;

preso atto che:

le esperienze maturate in Piemonte e in Lombardia, le prime due Regioni italiane a sottoscrivere e legittimare a livello normativo tale strumento, si accompagnano ormai a moltissime altre iniziative che si stanno sviluppando in tutto il resto d'Italia soprattutto a regia locale (ad esempio Province, Parchi), che riconoscono a tale strumento delle elevatissime potenzialità per il "governo armonico" dei territori fluviali anche attraverso la condivisione e la partecipazione alle decisioni;

tutte queste esperienze hanno da tempo stimolato ampio interesse, discussione e confronto sul territorio italiano anche all'interno dei Tavoli Nazionali dei Contratti di Fiume attivati già a partire dal 2008 ad Umbertide. Nel 2010, su iniziativa di Regione Piemonte, Regione Lombardia, Autorità di Bacino del Po e Coordinamento Nazionale Agende 21 locali, è stata presentata una proposta di Carta Nazionale dei Contratti di Fiume, nel corso del V Tavolo Nazionale tenutosi a Milano;

la Carta è stata definitivamente condivisa e ratificata dalla comunità dei Contratti di Fiume nel corso del VI Tavolo Nazionale a Torino il 3 febbraio 2012; tale documento vuole caratterizzare in modo univoco i Contratti quali strumenti utili e praticabili per il contenimento del degrado e la

riqualificazione dei territori fluviali nonché la conciliazione degli “interessi” pubblici e privati presenti sul territorio;

dato atto che:

la Carta Nazionale è stata presentata al Coordinamento Commissione Ambiente e Energia della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome il 3 marzo 2011. Il Coordinamento, riconoscendo che il valore di tale strumento e la sua portata innovativa rischiano di essere pregiudicati dalla mancanza di un quadro unico di riferimento (legislativo, regolamentare, tecnico, etc.) che permetta una reale interfaccia tra l’azione locale partecipata e la pianificazione/programmazione di scala di bacino e regionale, ha approvato una strategia di lavoro utile per dare riconoscimento allo strumento dei Contratti di Fiume in Italia attraverso alcune azioni, tra cui:

- la condivisione della Carta Nazionale dei Contratti di Fiume;
- il coinvolgimento del Ministero dell’Ambiente, affinché tale strumento possa essere riconosciuto quale sede privilegiata ove condividere ed armonizzare, a scala di bacino/sottobacino, le politiche di gestione e di allocazione/utilizzo delle risorse economiche al fine di raggiungere gli obiettivi di recupero e riqualificazione degli ambienti fluviali;
- i principi e gli indirizzi della Carta Nazionale sono in linea con quelli espressi dal PTA regionale e con le “Linee Guida regionali per l’attuazione dei Contratti di Fiume e di Lago”.

Riconosciuto ai Contratti, anche grazie alla positiva esperienza regionale, il valore di strumento di governance territoriale finalizzato alla riqualificazione dei territori fluviali, e visti gli indirizzi operativi della Commissione Ambiente e Energia, si ritiene di aderire alla Carta Nazionale dei Contratti di Fiume quale documento di principi e di indirizzo a cui ispirarsi per l’attuazione dei Contratti. Il testo della Carta è allegato quale parte integrante e sostanziale del presente provvedimento.

Tutto ciò premesso,

la Giunta Regionale, a voti unanimi resi nelle forme di legge,

delibera

1. di aderire alla Carta Nazionale dei Contratti di Fiume quale documento di principi e di indirizzo a cui devono ispirarsi i Contratti regionali intesi quali strumenti per il contenimento del degrado e la riqualificazione dei territori fluviali nonché la conciliazione degli “interessi” pubblici e privati presenti sul territorio. Il testo della Carta è allegato quale parte integrante e sostanziale del presente provvedimento;
2. di dare atto che il presente provvedimento non comporta oneri a carico del bilancio regionale.

La presente deliberazione sarà pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte ai sensi dell’art. 61 dello Statuto e dell’art. 5 della L.R. n. 22/2010.

(omissis)

Allegato

CARTA NAZIONALE DEI CONTRATTI DI FIUME

PREMESSA

Il World Water Forum definisce, già nel 2000¹, 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"².

Questo approccio culturale trova riscontro sia nelle politiche del Parlamento Europeo sulle risorse idriche³, che, in campo internazionale, dalle Nazioni Unite. Queste ultime eleggono infatti il bacino idrografico quale unità di riferimento per le politiche di sostegno alla biodiversità⁴.

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 legislative⁵.

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.

¹ riferimento biblio

² Integrated Water Resource Management (Jønch-Clausen and Fugl, 2001)

³ 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»

⁴ 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"

⁵ Trattato di Lisbona - Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità (dicembre 2009)

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

I Contratti di fiume 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; 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 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.

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”⁶.

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 riorientamento delle programmazioni e delle risorse finanziarie**, anche in ragione del comune riconoscere che il territorio non è un unicum omogeneo, ma si declina in numerose caratteristiche strutturali, che esprimono diversi bisogni e funzioni.

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

LE MODALITA' DEL PROCESSO

LE FASI

Dall'analisi critica delle diverse esperienze di Contratto di Fiume già avviate possono essere riconosciute alcune 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

⁶ (1994, International Council for Local Environmental Initiatives)

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 etcc.) 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 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 é 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."