



Lungo il fiume delle politiche contrattualizzate.

Dall'esperienza francese al caso piemontese.

Dicembre 2008

La ricerca è stata condotta per LaPo (Laboratorio di Politiche – Corep)
da **Luigi Bobbio**
e realizzata da **Patrizia Saroglia**.

INDICE

Premessa

Introduzione: il contesto di riferimento

1. L'esperienza dei *Contrats de Rivières* in Francia

- 1.1 Due generazioni di *Contrats de Rivières*: un'esperienza tra il vecchio e il nuovo modo di concepire le politiche idriche
- 1.2 Il rapporto tra SAGE e Contrat de Rivière: diversa legittimazione formale, stessa incertezza dei contenuti
- 1.3 Logiche sottese ai *Contrats de Rivières*
 - 1.3.1 Posizioni locali e interessi generali: logica partenariale o logica del più forte?
 - 1.3.2 Priorità d'intervento: necessità reali o logiche mediatiche?
 - 1.3.3 Iniziativa finanziaria e responsabilità politica: logica di "guichet" o logica di progetto?

2. L'esperienza dei *Contratti di Fiume* in Piemonte

- 2.1 Due modelli di Contratti di Fiume a confronto
 - 2.1.1. Il Contratto di Fiume come strumento concertativo
 - 2.1.2. Il Contratto di Fiume come strumento tecnico
- 2.2 Due modelli alla ricerca di equilibrio
 - 2.2.1. Le polarità e i rischi
 - 2.2.2. *Dentro o attorno* al fiume: quale equilibrio?

3. Riflessioni conclusive

- 3.1 Esiti probabili: contratti senza impegni, impegni senza responsabilità
- 3.2 Proposta: una via incrementale ai Contratti di Fiume

Bibliografia

Allegato: Struttura del *Contrat de Rivière*: obiettivi, fasi, attori

Premessa

La ricerca, commissionata dall'Osservatorio della Riforma Amministrativa della Regione Piemonte, ha come obiettivo analizzare la funzione dello strumento Contratto di Fiume (CdF) in relazione alla tutela e gestione delle politiche delle acque a livello locale.

La domanda di fondo riguarda la peculiarità dello strumento e la sua capacità di contribuire a governare la frammentazione delle istituzioni e l'incertezza che deriva dai contenuti delle scelte pubbliche.

Per rispondere a questo quesito, si sono analizzate le esperienze francesi considerate più rilevanti – come antefatto storico a cui guardare in quanto esperienza di lungo corso di cui si può tracciare un bilancio - e i due casi piemontesi più maturi, il Contratto di fiume del Sangone e il Contratto di Fiume dell'Agogna.

Il presente lavoro riprende e prosegue la tesi di Master in Analisi delle Politiche Pubbliche del Dr. Alberto Rudellat (ottobre 2008), svolta per lo stesso committente, con l'obiettivo di ricostruire il processo decisionale alla base dei Contratti di Fiume dell'Agogna e del Sangone, così da analizzare attori coinvolti e interessi in gioco.

La tesi propone due modelli di CdF, uno definito come “*strumento di concertazione*” e un secondo definito come “*strumento di attuazione del Piano di Tutela delle Acque (PTA)*”. Assumendo come ipotesi questi due modelli analitici, questo lavoro intende approfondirne lo studio al fine di metterne in evidenza i possibili punti di forza, ma anche le evidenti criticità, sostenendo infine, la necessità di arrivare a una sintesi tra i due paradigmi così da evitare di ricadere in estremizzazioni infruttuose.

L'obiettivo sotteso è di verificare se lo strumento Contratto di Fiume risponda alle esigenze per cui è stato scelto, se sia adeguato alla realtà territoriale che contempla e se abbia messo in modo una buona pratica di *governance* delle sue scelte.

La ricerca si avvale, inoltre, del contributo e delle sollecitazioni derivanti dallo studio “Supporto alla gestione dei Contratti di Fiume e stesura delle linee guida per la loro attuazione”, realizzato dal gruppo di ricerca del Dipartimento Interateneo e territorio del Politecnico e dell'università di Torino, diretto dalla Prof.ssa Francesca Governa.

Il rapporto si articola in quattro sezioni. Si apre con una breve introduzione finalizzata a tracciare il contesto di riferimento entro il quale si stanno evolvendo le politiche dedicate alla gestione della risorsa idrica, per poi dedicare il primo capitolo alla ricostruzione della storia dei *Contrats de Rivières* in Francia che, essendo attivi dalla fine degli anni '80, sebbene ancora poco studiati, offrono interessanti spunti di riflessione per la realtà italiana e in particolar modo per la sperimentazione piemontese.

Il secondo capitolo invece, riprende ed approfondisce l'ipotesi dei due modelli di Contratto di Fiume proposta nella tesi di Master e traccia, per quanto possibile, un primo bilancio dell'esperienza piemontese in corso, esprimendo infine alcune raccomandazioni rispetto all'adozione dello strumento “Contratto di fiume” all'interno della politica ordinaria di gestione delle acque a livello locale.

Nel terzo capitolo infine, mantenendo come riferimento metodologico l'esperienza francese, l'analisi insiste sul valore del termine «contratto», per sostenere che possono esistere contratti privi di impegni, quindi senza valore, per evitare i quali occorre disegnare regole del gioco chiare e condivise, altrimenti si rischia di annullare, allo stesso tempo, il valore innovativo dello strumento messo in campo.

Le questioni ambientali sono ormai entrate nell'agenda di *policy* dei governi centrali e locali. In particolare, si registra una crescente attenzione per la risorsa idrica, che da bene pubblico senza rivalità di consumo e possibilità di esclusione¹, si è trasformata in una risorsa scarsa non riproducibile, il cui utilizzo è da regolare e gestire in modo diverso da quanto fatto sinora. In questa cornice si inserisce la *Direttiva 2000/60 dell'Unione europea*², che indica il quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, sottolinea l'importanza di un'azione concertata e coerente alle varie scale di governo, insistendo sul concetto di consultazione e partecipazione dell'opinione pubblica.

I fiumi tornano a destare interesse, con una novità: vengono letti sempre meno come una minaccia e sempre più come una risorsa da tutelare e sviluppare. L'evoluzione della normativa in materia, sia a livello comunitario che nazionale, si muove in questa direzione e prevede una serie di strumenti costruiti non solo in risposta alle situazioni di emergenza, ma pensati per "ridare spazio al fiume", considerandolo un elemento peculiare del territorio e non semplice dato geografico di contesto.

Cambiano pertanto le politiche di riferimento: accanto agli interventi per la difesa del suolo, per esempio, nascono strumenti e progetti per la valorizzazione del territorio fluviale. Cambiano le modalità con le quali si costruiscono le politiche, che diventano sempre più "contrattualizzate" – dove si assiste alla transizione dall'autorità all'accordo (Bobbio 2005) - e orientate a un approccio di *governance* (Le Galès, 2004; Donolo, 2006). Ed è in quest'ambito che si moltiplicano le esperienze di Contratti di Fiume.

Il Contratto di Fiume (CdF) rientra tra le forme di accordi volontari compresi nella programmazione negoziata ed è finalizzato a mobilitare la partecipazione di tutti i principali attori del territorio in esso compreso, per la definizione e l'attuazione di azioni integrate, al fine di superare le logiche d'intervento settoriale attraverso le quali sono state gestite sinora le problematiche ambientali.

In Europa le esperienze di CdF sono numerose e con una storia quasi decennale alle spalle³. Alcune, come nel caso della Francia, cominciano in un'epoca antecedente alla concezione che pervade le politiche idriche di ultima generazione (Barraqué, 1999) maggiormente ispirate, e in tal senso rafforzate dalla Direttiva europea del 2000, ad un approccio integrato e incline a riconoscere le dinamiche partecipative come funzionali a migliorare il processo decisionale. Nel panorama italiano invece, il Contratto di fiume è un'esperienza recente (il primo caso, il CdF dell'Olona, risale al 2003) e ancora poco diffusa (al momento le esperienze in corso sono limitate alle Regioni Lombardia, Piemonte Toscana e Marche).

¹Per la definizione di bene pubblico, si veda Hall R. Varian, 1998, *Microeconomia*, IV Edizione, Cafoscarina, Venezia.

² Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:064:0052:0059:IT:PDF>.

³ I principali paesi con esperienze significative in materia sono la Francia e il Belgio, i Paesi Bassi e il Lussemburgo. In ognuno di questi paesi si registrano in media 3 CF attivi da almeno 5 anni e vi sono anche esperienze transfrontaliere che coinvolgono sino a tre diversi stati

In Francia, si comincia a parlare di *Contrats de Rivières* (CdR) negli anni '80, quando il tentativo di riformare in profondità la normativa sull'acqua si scontra con le resistenze delle imprese francesi all'applicazione effettiva del principio “*chi inquina paga*”.

In seguito, la legge del 1992, che istituisce due strumenti di gestione (SDAGE e SAGE)⁴ a diversa scala di bacino idrografico e apre a un approccio concertativo la definizione delle politiche dell'acqua, assume i *Contrats de Rivières* come modello di negoziazione territoriale e utile strumento di applicazione del SAGE.

Oggi però, questo dispositivo in continua evoluzione si trova in una fase critica: se ne riconoscono ancora il valore e il diffuso utilizzo, ma al tempo stesso se ne segnalano la debolezza e l'ambiguità sul piano giuridico – tanto da darne una definizione ambigua di “*vrai-faux contract*” (Brun *et al.*, 2003) - e una apparente sovrapposizione con i contratti rurali sul piano dei contenuti.

Ricostruiamo allora brevemente la genesi dei CdR, per poi metterne in evidenza alcuni elementi significativi sulla base dei quali proporre una riflessione su quasi trent'anni di utilizzo di questo strumento negoziale nella gestione della risorsa idrica a livello locale.

1.1 Due generazioni di *Contrats de Rivières*: un'esperienza tra il vecchio e il nuovo modo di concepire le politiche idriche

L'avvio dei *Contrats de Rivières* in Francia risale agli anni '80. Da allora sono stati attivati più di duecento tra *Contrats de Rivières*, *Contrats de Lac* o *de Baie*.

La fortuna di questo strumento si deve al momento storico nel quale esso si inserisce, alla sua natura volontaria e alla sua continua evoluzione, che lo rende più flessibile e adatto alle situazioni per le quali è stato concepito.

Istituito nel 1981 da un circolare ministeriale⁵, il CdR diventa il dispositivo attraverso il quale dare effettiva attuazione alla volontà di tutelare la qualità dei corsi d'acqua. In quegli anni infatti, la Francia mette a punto una nuova normativa sull'utilizzo delle acque, incentrata su due aspetti principali: da un lato si prefigge l'obiettivo di salvaguardare la qualità dei fiumi; dall'altro, vista l'ampia porzione di terreni ad esclusivo uso rurale, individua negli agricoltori il principale soggetto inquinante, dopo le grandi imprese.

A questi aspetti, negli anni '90, si associa l'attenzione al mantenimento di un livello di portata minima dei corsi d'acqua e agli interventi di prevenzione, vista la ormai ricorrente alternanza tra periodi di forte siccità ed eventi alluvionali sempre più ravvicinati nel tempo. Si moltiplicano gli organismi istituiti per la gestione dell'acqua e si intensificano i canali di finanziamento.

La riforma avviata nel 1992⁶, nasce in un contesto socio-economico profondamente diverso da quello degli anni Sessanta, quando per la prima volta si era legiferato in materia d'acqua, gettando le basi per una gestione integrata della risorsa. La Francia degli anni '90 ha infatti subito un processo di urbanizzazione e l'attività antropica ha notevolmente modificato la vita dei corsi d'acqua. Gli agricoltori restano tra i principali soggetti inquinanti, ma il principio “*chi inquina paga*” viene esteso a una più ampia categoria di fruitori, che va dalle imprese ai singoli proprietari di cave, dalle federazioni di pescatori alle associazioni di canoisti.

⁴ Schémas Directeurs de Gestion et d'Aménagements des Eaux (SDAGE); Schémas de Gestion et d'Aménagements des Eaux (SAGE).

⁵ La Francia istituisce i Contratti di Fiume attraverso la *Circulaire du Ministre de l'Environnement e du Cadre de Vie*, del 5 febbraio 1981.

⁶ Legge n.° 92 del 3 gennaio 1992 sull'acqua e i relativi strumenti di gestione.

In tal senso, la legge del 1992⁷ segna un punto di svolta in materia idrica ed è espressione del processo di decentramento in atto. Essa introduce due strumenti di pianificazione (SDAGE e SAGE) e considera i CdR come possibile strumento di applicazione del SAGE. Inoltre, trasforma le “Agenzie finanziarie di bacino”, istituite dalla legge del '64, in *Agences de l'eau*, conferendo loro autonomia finanziaria e un ruolo di primo piano nella gestione delle politiche idriche a livello di bacino idrografico.

Si noti inoltre, che nel 1995 nasce la legge relativa a “*l'aménagement e le développement du territoire*” che rende le Regioni protagoniste, sebbene ancora in una posizione di minore autonomia rispetto a quelle di paesi vicini come Italia e Spagna o i Länder tedeschi, e che dà avvio alla formulazione di politiche pubbliche multilivello.⁸

Dopo la Legge del '92, che fa da spartiacque tra due generazioni di CdR, la Direttiva Europea n°60/2000 segna una nuova svolta. Le novità introdotte dalla normativa europea rispondono all'esigenza di dare effettiva e maggiore coordinazione agli interventi e alla necessità di aprire alla partecipazione di tutti i soggetti variamente interessati la costruzione di politiche e interventi inerenti la risorsa idrica.

Nel 2004, in seguito al recepimento delle raccomandazioni della Direttiva n°60, il Ministero per l'ambiente indirizza una Circolare ai Prefetti di Bacino, alle Regioni e ai Dipartimenti, dove indica quattro principali disposizioni, secondo le quali vengono rafforzati i soggetti preposti all'attivazione e alla gestione dei CdR e vengono maggiormente articolate le procedure inerenti la messa in opera⁹.

Richiamando i risultati di un *audit* ministeriale del 1999, la Circolare conferma il contributo dato dai CdR nel portare avanti la politica di gestione integrata dell'acqua e dei milieu acquatici interna ai SAGE, ma allo stesso tempo, sottolinea una mancanza di sinergia con altri interventi realizzati a livello locale per il miglioramento e la gestione degli ambienti acquatici. Pertanto, al fine di affinare la coerenza tra strumenti e azioni a diversi livelli territoriali:

- a) istituisce i *Comité de bassin*, per migliorare sinergia tra i contenuti del CdR e i contenuti SAGE. I CdR non saranno più approvati da una commissione nazionale, ma saranno i Comitati di bacino a valutare – in un primo momento il dossier di candidatura e – in un secondo momento – i contenuti del Contratto vero e proprio;
- b) assegna al *Préfet de département* l'incarico di attivare il *Comité de rivièrè*, e di assicurarsi che sia rappresentativo dell'intero tessuto socio-economico del territorio compreso in un CdR;
- c) affida al *Comité de rivièrè* il compito di sovrintendere l'intero processo di elaborazione e attuazione di un CdR: dall'organizzazione della concertazione (servendosi delle modalità di partecipazione previste) alla verifica delle azioni svolte di anno anno;
- d) modifica le condizioni di finanziamento del *Contrat de Rivièrè*. Stato e Agenzie dell'acqua, per esempio, da questo momento in poi, non potranno più contribuire economicamente alla realizzazione di qualsiasi opera contenuta all'interno di un CdR, ma indirizzeranno il loro contributo ad assi d'intervento specifici. Nello specifico, allo Stato viene affidato il finanziamento delle opere di prevenzione e difesa dai rischi di alluvione, mentre alle Agenzie dell'acqua tutte le azioni volte alla tutela del paesaggio e dell'ambiente acquatico.

⁷Bernard Barraqué., *Water institutions and management in France*, Semana Internacional de Estudos sobre Gestão de Recursos Hídricos, Foz do Iguaçu, 1999, pp.7-8.

⁸Jean Pierre Gaudin, *Action publique, Sociologie et politique*, Presses de Sciences Po et Dalloz, Paris, 2004, p.38.

⁹Ministere de l'Ecologie et du Developpement durable, Direction de l'eau - Circulaire DE-/SDPAE/BEEP/n°3, 30/01/2004.

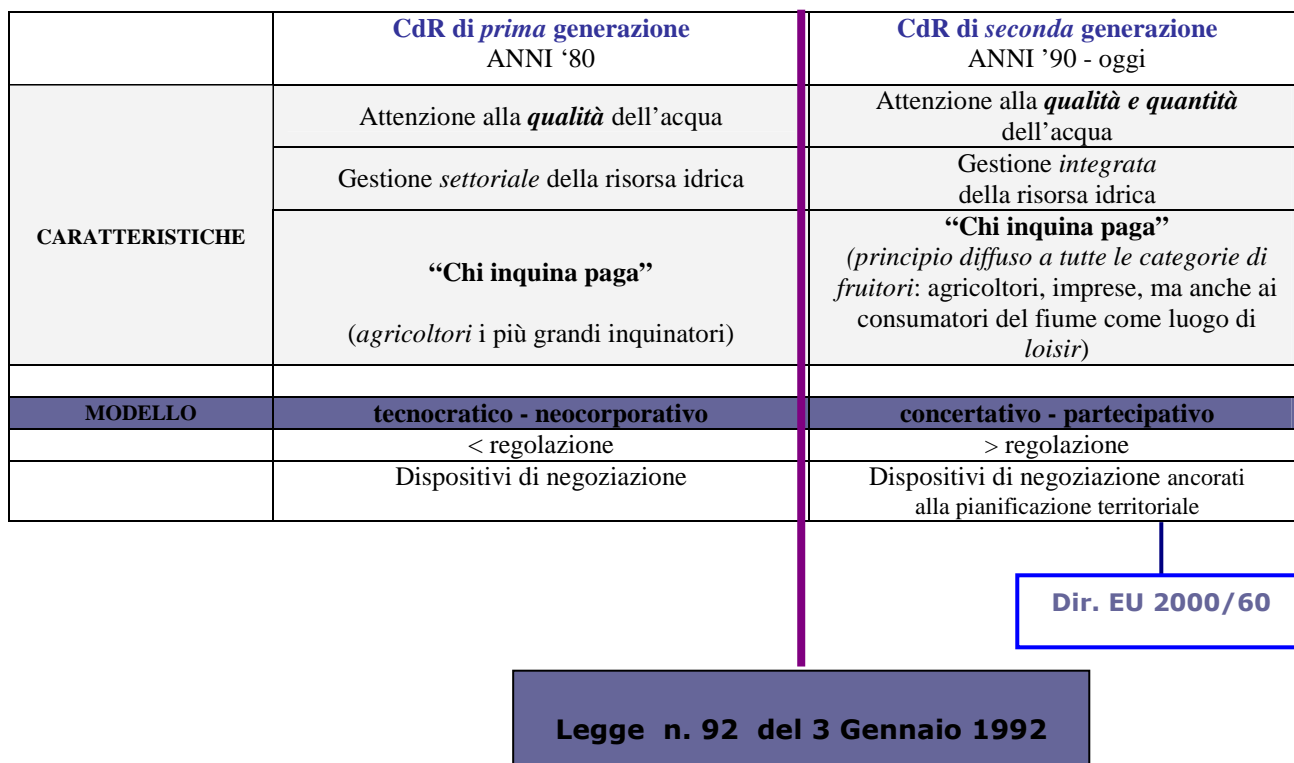


Figura 1 – Due generazioni di *Contrats de Rivière* prima e dopo la Legge del 1992

E' in questa cornice che i *Contrats de Rivières*, acquistano sempre più valore come dispositivi di negoziazione territoriale ad ampia partecipazione locale e sono da ritenersi oggi - assieme ai due strumenti di pianificazione (SDAGE e SAGE) introdotti dalla legge del 3 gennaio del 1992 - le principali modalità di contrattualizzazione tra lo Stato e le collettività locali in materia di gestione dell'acqua.

In questo senso dunque, come suggerisce Gaudin¹⁰, possiamo parlare di due generazioni di CdR. La prima generazione (anni '70-80) conserva un carattere fortemente tecnocratico, pur essendo ricompresa tra gli strumenti della “*soft law*”; la seconda (anni '90) invece, pur essendo maggiormente regolata, apre il processo decisionale alla partecipazione pubblica, spostando così il processo con cui vengono costruite tradizionalmente le politiche ambientali in Francia, da un modello neocorporativo a un modello deliberativo di stile anglosassone.

¹⁰ Intervista a Jean Pierre Gaudin, Torino, novembre 2008.

1.3 Il rapporto tra SAGE e Contrat de Rivière: diversa legittimazione formale, stessa incertezza dei contenuti

La legge del '92, come abbiamo visto, istituisce due strumenti di pianificazione territoriale per garantire a livello di bacino (SDAGE) e di sottobacino (SAGE) il corretto espletamento delle indicazioni in essa formulate per una gestione sempre più integrata della risorsa idrica. Il recepimento della Direttiva europea sull'acqua ha portato oltretutto alla revisione degli SDAGE di ogni singolo bacino, e di conseguenza dei SAGE connessi, con l'obiettivo di identificare le azioni prioritarie a raggiungere gli obiettivi ambientali prefissati a livello europeo, in modo da assicurarne (a partire dal 2007) l'inserimento nei programmi di azione delle Agenzie dell'acqua e di garantirne i finanziamenti necessari¹¹.

Il CdR, agendo a livello locale, dovrebbe essere facilitato nell'individuare interventi puntuali in risposta a problemi specifici, pertanto appare il dispositivo ideale per la messa in opera degli obiettivi del SAGE. Infatti, per rimarcare questo ruolo e questo legame, il Ministero dell'ambiente, nella Circolare del 2004, istituisce i *Comité de bassin*, con il compito di approvare la messa in opera di un CdR, a condizione che le sue azioni siano coerenti con gli obiettivi del SAGE a cui fa riferimento.

Ma non sempre il SAGE può contare sull'utilizzo di un CdR per realizzare i propri obiettivi. Si tratta di casi dove i CdR sono nati prima (ricordiamo ancora una volta che il SAGE viene istituito nel 1992 e i CdR sono stati formalizzati nel 1981) e al momento della revisione dei SAGE sono già terminati e non replicabili (per mancanza di finanziamenti o di volontà politica) o sono falliti nel frattempo, come nel caso del SAGE Lez-Mosson-Étang¹². Pertanto, talvolta accade che SAGE e CdR si trovino a operare su di uno stesso territorio ma con una sfasatura temporale che ne indebolisce la volontà sinergica, quando non la impedisce del tutto.

Il SAGE si presenta come una procedura imposta dallo Stato tramite legge, e dunque formalmente ha maggiore legittimità di un CdR, che invece è formalizzato da una circolare ministeriale. Il primo è caratterizzato da una predominanza di procedure regolamentari, mentre il secondo è il risultato di procedure contrattuali. Ma di fatto, entrambi gli strumenti presentano un forte grado di **instabilità e incertezza**, dovuto al differente peso politico dei regolatori, da un lato e dei contraenti, dall'altro.¹³ Ad aumentare l'instabilità del SAGE, contribuisce inoltre la **variabilità delle alleanze** interne al SAGE, che muta, per esempio, a seconda di come si costruisce il dossier e si concentra l'attenzione attorno a un aspetto tecnico piuttosto che a un altro (per esempio ci può essere una soluzione che vede concordi lo Stato e l'Agenzia dell'Acqua, ma non il Consiglio Generale e i Comuni interessati, oppure ci possono essere situazioni che scompaginano questi equilibri e accuiscono le contrapposizioni tra centro e periferia). Ad indebolire i CdR invece, è il **differente peso politico dei firmatari** che renderebbe poco prevedibile, nella realtà dei fatti, il contenuto effettivo di questo dispositivo, a differenza di quanto giuridicamente la forma contrattuale preveda, nel momento in cui considera *eguali* i soggetti che, volontariamente, sottoscrivono il contratto.

¹¹ Claude Gaumand, Jean-Jacques Lafitte, *Contrats de rivière et de baie : nouvelles modalités d'agrément et de financement*, Ministère de l'écologie et du développement durable, Paris, 2005, p. 29.

¹² Nel 1994, il Prefetto della Regione Languedoc-Roussillon avvia la procedura del SAGE dopo il fallimento della messa in opera del CdR sul torrente Lez. L'obiettivo è di risolvere un conflitto che dura dagli anni Settanta tra il Comune di Montpellier e quello di Lattes. Il Comune di Lattes si oppone infatti all'estensione sul suo territorio della stazione di depurazione, nominata "Céreiède", resasi necessaria dalla saturazione del distretto di Montpellier.

¹³ Christel Bosc, *Analyse Comparée de procédures contractuelles en matière de politiques locales de l'eau: le contrats de rivière sur le Lot, sur l'Orb et le SAGE Lez-Mosson-Etang Palavasiens*, Université de Montpellier I, 1998, p.17.

A ben vedere dunque, nonostante la diversa legittimazione formale, SAGE e CdR sarebbero caratterizzati dalla stessa debolezza al momento di passare dalla individuazione di obiettivi generali alla formulazione di contenuti precisi.

Il rapporto di interdipendenza tra le parti e il grado di incertezza dei contenuti che caratterizza i due dispositivi sopra descritti, porta ad aprire una riflessione sulle logiche sottese alla governance dei CdR e lascia aperte alcune questioni che riprenderemo più avanti, quando tratteremo il rapporto tra Piano di Tutela delle Acque e Contratti di Fiume in Piemonte.

1.4 Logiche sottese ai Contrats de Rivières

L'analisi del rapporto tra SAGE e CdR ha aperto la riflessione sulle **logiche** che governano la definizione e la messa in opera di questi ultimi.

Analizziamo ora alcune di queste logiche prendendo ad esempio alcuni CdR appartenenti ad entrambe le “generazioni”, per cominciare a esporre rischi e vincoli che sembrano caratterizzare, in più circostanze, la messa in opera di questo strumento contrattuale.¹⁴

1.4.1 Posizioni locali e interessi generali: logica partenariale o logica del più forte?

Il *Contrat de Rivière de la Reyssouze* interessa 48 comuni, situati in località prevalentemente rurali (se si esclude l'agglomerato Bouirg-en-Bresse, che da solo conta 60 mila abitanti e un depuratore sottodimensionato) con la presenza sparsa di alcune piccole industrie e una trentina di mulini, la cui produzione di inquinamento è tra i motivi per cui si è fatto appello al contratto di fiume come strumento per contenerne gli effetti peggiori. L'idea alla base di questo accordo, fa affidamento al raccordo tra industrie e stazioni di depurazione comunale, ma di fatto e al contrario di quanto dice la regolazione esistente, non si ha evidenza di convenzioni tra imprese e comuni in materia di scarichi inquinanti.¹⁵

Sono le pressioni dello Stato e dell'Agenzia dell'acqua Rhône –Méditerranée-Corse, a indurre il Consorzio (Syndicat) Intercomunale della gestione dell'Entretien e della Reyssouze (SIAER), creato nel 1956 e composto dai rappresentanti di 37 Comuni, a promuovere un Contratto di fiume.

Il ruolo del Consorzio si intensifica con gli anni: da “guardiano” del fiume diventa uno strumento collettivo di gestione del territorio fluviale corrispondente all'intera lunghezza della Reyssouze.

Nei primi mesi 1994 realizza un dossier di candidatura e poco dopo il Prefetto dell'Ain costituisce il Comitato di fiume che riunisce in sé: i fruitori, i rappresentanti delle collettività territoriali, gli attori istituzionali locali e statali. Nell'aprile del 1995 gli obiettivi dichiarati nel contratto riguardano sia il ripristino, ma anche il miglioramento della qualità dell'acqua, sia la protezione e lo sviluppo del valore paesaggistico e turistico delle valli prossime al fiume.

Il dispositivo contrattuale si sviluppa attorno a tre assi: a) azioni di risanamento ambientale; b) lavori di restauro e valorizzazione dei *milieux* locali; c) gestione delle zone rivierasche. A ogni asse tematico corrispondono azioni distribuite tra i diversi attori pubblici con un impegno finanziario variabile. Nessun privato invece, si fa carico del finanziamento di alcuna opera.

¹⁴ I CdR presi a riferimento sono: il Contrat de Rivière Reyssouze, il Contrat Rivière Lot-Colagne, antecedente alla legge del 1992, e il Contrat de l'Orb che invece è posteriore alla normativa francese sull'acqua.

¹⁵ Alexandre Brun, *Les politiques territoriales de l'eau en France Le cas des contrats de rivière dans le bassin versant de la Saône*, Tesi di dottorato, Institut Nationale agronomique Paris-Grignon, 2003, pp.257-258.

| % per asse | Stato | Agenzia dell'acqua | Consiglio Regionale | Consiglio Generale | Collettività |
|--|-------|--------------------|---------------------|--------------------|--------------|
| Risanamento | - | 43% | 15% | 9% | 33% |
| Restauro e valorizzazione dei <i>milieux</i> locali | 34% | 8% | 17% | 37% | 50% |
| Gestione delle zone rivierasche | 4% | 36% | 33% | 4% | 23% |

Tab. 1 Contributo finanziario dei diversi partenariati del CdR Reyssouze.
Adattamento tabella di Alexandre Brun, su fonte: SIAER, 1997.

Un documento elaborato dal SIAER nel 2002, traccia un primo positivo bilancio delle azioni di miglioramento della qualità dell'acqua, per la realizzazione delle quali è stata impiegata la maggioranza dei finanziamenti pubblici. Tra le azioni di successo citiamo la costruzione di 11 nuove stazioni di depurazione e l'ammodernamento di altre quattro.¹⁶

Il contributo tecnico e finanziario del mondo agricolo, uno dei principali attori del fiume, risulta debole. Gli agricoltori tendono a restare fuori dal CdR, pur mantenendo una posizione di forza all'interno delle contrattazioni locali, grazie alla carica che rivestono in seno all'amministrazione comunale o all'interno dei Consorzi del fiume. Alcuni, arrivano a mettere in discussione la pertinenza della maggioranza delle opere iscritte nel CdR. Nel territorio del Comune di Servignat, per esempio, costoro rivendicano che molte azioni finalizzate alla lotta contro l'erosione siano costate quanto il costo dei terreni agricoli che si voleva proteggere. A ben vedere, gli agricoltori che non accettano di entrare a far parte del Contratto sono rappresentanti comunali proprietari di mulini e di terreni rivieraschi, in posizione di forza perché esponenti del SIAER. La posizione all'interno del Consorzio di fiume permette loro, infatti, di influenzare il valore di un'azione piuttosto che di un'altra, a seconda degli interessi patrimoniali in discussione.¹⁷ Tanto che molte azioni di sviluppo locale sono state poste in essere durante il CdR, senza essere oggetto del contratto.

Inoltre, anche per le imprese locali e i comuni rivieraschi, il CdR riveste un ruolo di secondo piano rispetto agli interessi economici e di sviluppo a breve termine. Gli stabilimenti del Comune di Point, per esempio, durante il periodo del morbo della "mucca pazza" sono diventati l'inceneritore di carcasse animali di tutta la Francia. L'inquinamento industriale prodotto dagli impianti sovraccarichi ha reso il problema una questione di interesse generale. Ma una volta rientrato l'allarme, è stato difficile riprendere la politica di abbattimento dei tassi di inquinamento. In questo caso, come spesso accade, i Comuni hanno preferito dare la priorità all'attrazione di imprese, mettendo in secondo piano il loro ruolo di difensori della qualità dei fiumi.

Da questo esempio, si deduce che gli attori locali riuniti attorno al tavolo per esprimersi sui progetti, sebbene siano chiamati ad agire in un'ottica partenariale, finiscono per accordare le loro preferenze assecondando tradizionali logiche di potere. Il potere decisionale, dunque, sebbene la platea dei soggetti coinvolti sia più ampia del previsto, è detenuto da chi occupa posizioni di rilievo (ad es. all'interno del Consiglio Regionale o del Consorzio di fiume), ma anche dagli assenti (gli agricoltori) che in quanto non aderenti al contratto, non hanno vincoli verso gli altri contraenti e possono influenzare le decisioni proprio non partecipando al processo.

¹⁶ http://www.gesteau.eaufrance.fr/contrats/cr_doc.php?no_type_doc=10.

¹⁷ Brun, p.272.

1.4.2 Priorità d'intervento: necessità reali o logiche mediatiche?

Il *Contrat de Rivière de l'Orb* è un accordo quinquennale, firmato nel 1996 tra il Prefetto e il Consiglio Generale dell'Hérault, l'Agenzia dell'Acqua Rhône-Méditerranée-Corse, e i Comuni interessati. Si tratta di un chiaro esempio di come un dispositivo di questo tipo possa mutare nel tempo le proprie finalità e gli attori ad esso interessati. Nato come strumento per mettere in pratica azioni di difesa dell'ambiente acquatico, in realtà nasconde interessi specifici differenti (valorizzazione turistica di un corso d'acqua) sebbene non del tutto in conflitto con la vocazione ambientalista che lo anima. Ma sarà un evento esterno (un'alluvione) ad attribuirvi un significato simbolico e a spostarlo da un piano di interesse locale a un piano di interesse generale, senza però – nella realtà dei fatti – aumentarne la capacità di intervenire in risposta alle problematiche emerse.

Il promotore del Contratto è il Consiglio regionale che ha anche assunto il coordinamento dell'attuazione (si noti che del Consiglio fa parte anche il Sindaco del Comune di Cessenon, al suo ottavo mandato). Il CdR sembra la procedura idonea ad attenuare il conflitto sociale e a ottenere i finanziamenti necessari per la gestione degli argini dell'Orb, dal momento che la costruzione di un centro di canottaggio e kayak sul territorio del Comune di Cessenon, si scontra con una mobilitazione degli ecologisti e una penuria di finanziamenti. Il Sindaco di Cessenon fa appello al valore dell'*intercommunalité*, facendo affidamento sulla scarsa conflittualità del contesto politico che lo circonda e, allo stesso tempo, sulla legittimità locale che possiede. L'idea è che il miglioramento della qualità dell'acqua debba essere un obiettivo comune, che trova concordi ambientalisti, comuni cittadini e soggetti che operano nel settore turistico. In realtà però, l'idea originale del contratto sembra più legata a una strategia turistica che a vere preoccupazioni ambientali o sanitarie.

La finalità iniziale del progetto viene però modificata in seguito alle piene che hanno interessato il Comune di Bézier negli anni '90. L'evento alluvionale influisce sul processo che, in quanto variabile esterna inattesa, cattura l'interesse politico nazionale e apre il dibattito ad una platea più ampia di soggetti (comitati di fiume, associazioni per la protezione ambientale, federazioni di pesca, clubs sportivi etc)¹⁸. Il Consiglio avrebbe preferito ridurre il numero degli interlocutori, e riaffermare all'interno della cooperazione intercomunale il proprio ruolo di patrocinante, ma la situazione dopo l'alluvione ha guadagnato un interesse mediatico che può rappresentare, invece, una forma di pressione sui comuni, inducendoli ad accettare le soluzioni imposte dall'alto. Il fiume torna così ad essere visto come una minaccia e tutti gli interventi proposti per rispondere all'emergenza diventano prioritari (innalzamento di argini, per esempio). Si ricade così in una visione miope delle politiche ambientali, ridotta alla sola gestione dell'emergenza. Non solo, il fiume rischia così di diventare un pretesto attraverso il quale dirigere l'attenzione su *falsi o altri* problemi, per occultare la mancanza di interesse nel trovare soluzioni a medio - lungo termine alle questioni che ne compromettono la sopravvivenza.

La maggioranza dei Contrats francesi, scrive Bosc, presentano un carattere ancora troppo *curativo* e poco *preventivo*: si privilegiano azioni di gestione ordinaria, come ad esempio il drenaggio o la costruzione di dighe, a interventi innovativi come il recupero di spazi esondabili.

Da tutto questo, si evince che l'esistenza di un CdR da sola non è sufficiente a garantire una gestione efficace dell'acqua a livello locale. Spesso l'attenzione (sia mediatica sia delle istituzioni pubbliche) per la rinaturazione di un corso d'acqua è unicamente simbolica. Basta infatti misurare il rapporto tra i chilometri di corsi d'acqua degradati ogni anno e i chilometri risanati. A questo si aggiunga, infine, che spesso, si privilegiano interventi meno impattanti ma più visibili, a opere meno visibili ma altrettanto se non più importanti e urgenti.

¹⁸ Bosc, pp.8-9.

1.4.3. Iniziativa finanziaria e responsabilità politica: logica di “sportello” o logica di progetto?

La capacità di siglare più accordi alla volta, di sedere a più tavoli contemporaneamente, è vista come uno degli ingredienti necessari per condurre progetti di sviluppo di successo. In questo caso però, l'abilità del Presidente del Consiglio Regionale della Languedoc-Roussillon, animatore del *Contrat de Rivière Lot- Cologne*, di muoversi in tal senso, risulta essere un'arma a doppio taglio¹⁹: se da un lato è funzionale ad ottenere cospicui finanziamenti europei per gli attori locali (tramite un Contratto di Piano e la partecipazione ai *Programmes Intégrés Méditerranéens*); dall'altro deresponsabilizza questi ultimi rispetto al contratto di fiume (la loro partecipazione infatti diminuisce di circa il 20% una volta ottenuta la garanzia di ricevere sovvenzioni giocando ad un altro tavolo)²⁰.

Inoltre, la forte asimmetria che caratterizza il rapporto tra i firmatari del CdR – sia per quanto riguarda le loro competenze tecniche sia per quanto concerne la loro posizione in seno ai rapporti di forza politici - incide nel posizionamento dei comuni rurali (più numerosi, ma con un peso demografico meno significativo) in una posizione subordinata all'interno della negoziazione. Questi, infatti, spesso non dispongono di servizi tecnici competenti per avere una voce in capitolo nel discutere le scelte tecniche proposte per il miglioramento della qualità delle acque. In questi casi, la negoziazione tra Stato, Consiglio Generale e singoli Comuni, sembra basare l'accettazione delle scelte politiche sulla contropartita dei finanziamenti ottenuti dai soggetti locali.

Nel CdR Lot –Colagne, la leadership dipartimentale e regionale trova spazio per via di una forte atomizzazione delle Agenzie dell'acqua, che in questo contesto sono tre a operare su di un unico Dipartimento. Il caso citato, dunque, conferma la relazione di dipendenza tra centro (Consiglio Regionale e Consiglio Generale) e periferia (Comuni rurali), ricalcando il modello della “*régulation croisée*” proposto da Grémion²¹, che consiste in un meccanismo di scambio tra Stato e enti locali, ovvero tra la parte che detiene risorse finanziarie e giuridiche e la parte che detiene il mandato e la negoziazione per la messa in opera dell'azione pubblica.

Il CdR, corre dunque il rischio di diventare l'ennesima procedura che permette di convogliare risorse provenienti da diverse fonti verso un'unica opera (es. la costruzione o il risanamento di una stazione di depurazione) che per quanto utile (ai comuni rurali, nel caso del CdR Lot Colagne) non è in grado di avviare una vera e propria cooperazione intercomunale e non fa altro che confermare, a detta di Bosc, “la vocazione tradizionale di una maggioranza a livello regionale impegnata più sul versante dello sviluppo che su quello della protezione dell'ambiente”²².

Non sembra pertanto riuscire il salto dalla logica di sportello, a quella di “progetto” e così viene meno il passaggio da politiche di tipo distributivo a politiche di tipo integrativo, auspicato anche in campo ambientale, grazie alla Direttiva n°60, e promosso ancor prima dalla legge francese sull'acqua del '92.

¹⁹ Il *Contrat de Rivière Lot- Cologne* è un accordo firmato tra il Prefetto di Lozère, il Consiglio generale di Lozère, il Syndicat Intercommunal à Vocation Unique (S.I.V.U.), Lot-Colagne, l'Agenzia dell'acqua dell'Ardoune-Garonne e il Ministero dell'Ambiente. Si tratta di uno dei Contratti più vecchi e più rapidi realizzati in territorio francese: dura 5 anni e termina nel 1990, poco prima che la legge statale sull'acqua ne ridefinisca le funzioni.

²⁰ Christel Bosc, *Analyse Comparée de procédures contractuelles en matière de politiques locales de l'eau: le contrats de rivière sur le Lot, sur l'Orb et le SAGE Lez-Mosson-Etangs Palavasiens*, Université de Montpellier I, 1998, p.4.

²¹ Grémion, P., (1976), *Le pouvoir périphérique*, Paris, Seuil.

²² Bosc, p. 12.

Lo strumento dunque appare ancora una volta debole proprio nel suo punto di forza: il carattere volontario e concertativo che lo caratterizza. Infatti, si domanda ancora Bosc, se l'iniziativa finanziaria e la responsabilità politica sono di un solo attore chiave o comunque di un gruppo ristretto di attori ben identificato, che valore aggiunto può dare un CdR, che per definizione, invece, dovrebbe poggiare su di un accordo concertato tra soggetti (presunti) eguali?

2.1 Due dimensioni di Contratti di Fiume a confronto

In Italia si hanno ancora pochi elementi per tracciare un bilancio delle esperienze in corso, ma è già possibile ricostruirne il processo decisionale che porta alla firma del Protocollo d'Intesa e, in alcuni casi, analizzarne i contenuti descritti nel Piano d'Azione.

Quel che appare evidente è che, sebbene le Regioni italiane siano concordi nel concepire il CdF come un strumento di governance per la gestione delle acque a livello locale, differiscono nel darne attuazione. Una sostanziale differenza, per esempio, risiede nella funzione assegnatagli in relazione agli strumenti di pianificazione e di gestione e tutela delle acque vigenti a diversa scala territoriale; un'altra risiede nel modello gestionale scelto, e così via. Ne sono un chiaro esempio i due casi piemontesi oggetto della tesi di Master, alla quale facciamo riferimento in questo lavoro, che presentano modelli di attuazione differenti, utili a comprendere, nei fatti, significato e funzione dello strumento, in modo da poterne indicare vantaggi e limiti, vista la previsione della Regione di estendere il CdF a tutti i 34 sottobacini fluviali presenti sul territorio piemontese²³.

Nel precedente lavoro di tesi, i Contratti di fiume venivano letti secondo due diverse dimensioni, attraverso le quali sono state ricondotte – almeno per alcuni tratti - le modalità di attuazione scelte per realizzare l'esperienza piemontese. In questo capitolo, ne approfondiamo caratteristiche e problematicità, per ipotizzare infine un tentativo di sintesi, che ne accolga i reciproci punti di forza e ne escluda, per quanto possibile, le evidenti criticità.

2.1.1 La dimensione *concertativa* del Contratto di Fiume

Il Contratto di Fiume inteso come strumento concertativo è motivato da una **logica di tipo integrativo** e presenta le seguenti caratteristiche:

- a) un processo decisionale altamente inclusivo
- b) una partnership mista (pubblico-privato)
- c) azioni a carattere generale in entrata e strutturate al termine della concertazione
- d) forme di finanziamento integrate
- e) collegamenti opportuni con gli strumenti di programmazione e di pianificazione vigenti
- f) leadership politica forte e costante
- g) una visione del fiume come volano per le politiche di sviluppo territoriale

La dimensione concertativa necessita di un'ampia e il più possibile eterogenea platea di *stakeholders* per garantire un processo decisionale di tipo partecipativo, prerequisito necessario al fine di arrivare individuare azioni (soluzioni) concordate. Inoltre, deve offrire la garanzia, per i soggetti coinvolti, di poter discutere alternative di scelta strutturate a priori, ma ancora praticabili

²³ In questo lavoro si dà per scontata la ricostruzione dei casi piemontesi, poiché oggetto della precedente tesi di Master. In tal senso, si farà riferimento al CdF del Sangone e a quello dell'Agogna per quanto riguarda la fase successiva a quella della concertazione (racchiusa per esigenze analitiche tra il momento dell'ideazione e la firma del Protocollo d'intesa), ovvero il periodo che formalmente dà avvio alla fase di attuazione del CdF (ciroscritto per esigenze analitiche al momento che va dalla firma del Protocollo d'intesa alla redazione del Piano d'Azione).

(“aperte”). Per questo motivo all’inizio il processo decisionale appare poco strutturato, mentre alla fine della fase concertativa – supponendo un esito positivo della negoziazione tra le parti – si hanno maggiori possibilità di indicare azioni puntuali e integrate (collegate con gli altri strumenti di programmazione e pianificazione innanzitutto) che andranno a costituire il piano di Azione di un CdF. Il presupposto alla base è che si parte da problemi specifici, la cui soluzioni (le azioni del CdF) sono il risultato del processo concertativo avvenuto all’interno di una partnership mista, rappresentativa di tutti gli interessi in gioco. Gli interessi in gioco non riguardano solo il fiume in se stesso, ma considerano il fiume come un volano per le politiche di sviluppo territoriale, ponendosi nell’ottica di fiume come risorsa e non più come minaccia.

Un CdF impostato secondo queste caratteristiche, necessita di molto tempo nella fase di concertazione iniziale e di una visione integrata delle politiche e delle risorse preposte, capace di superare la logica settoriale secondo la quale sono stati tradizionalmente programmati gli interventi, in campo ambientale come negli altri ambiti. A questo tipo di CdF è associata, generalmente, una leadership politica forte, con la responsabilità di attivare e presiedere l’intera fase di concertazione e di gestire quella di attuazione.

2.1.2 La dimensione *tecnica* del Contratto di Fiume

Il Contratto di Fiume inteso come strumento tecnico è motivato da una **logica di tipo settoriale** e presenta le seguenti caratteristiche:

- h) un processo decisionale scarsamente inclusivo
- i) una partnership a prevalenza istituzionale
- j) azioni di carattere prettamente tecnico
- k) forme di finanziamento settoriali
- l) collegamenti vincolanti con gli strumenti di pianificazione vigenti e non strettamente necessarie con quelli di programmazione
- m) leadership tecnica forte
- n) una visione del fiume come risorsa/minaccia in se stessa

La dimensione tecnica necessita di una platea di soggetti altamente specializzata (tendenzialmente si tratta di soggetti istituzionali e tecnici che si occupano di questioni idriche) per garantire un processo decisionale molto strutturato, in cui si sceglie tra alternative predisposte a priori, in base a criteri scientifici oggettivi (es. indicatori che attestano livello di qualità e di portata di un fiume etc.) e condivisi dalla comunità che li ha adottati.

A caratterizzare questa impostazione del CdF sarebbero i pareri di natura tecnica che influenzano il processo godendo di una reputazione di maggiore neutralità e razionalità. Gli interventi esito di questo processo sono generalmente di carattere settoriale, fanno riferimento a risorse settoriali, hanno un rapporto vincolante con gli strumenti di pianificazione vigenti a più scale territoriali, ma non necessariamente entrano in relazione con gli strumenti di programmazione che non riguardano le politiche strettamente ambientali.

Gli interessi in gioco invece, riguardano il fiume nello specifico, come minaccia e al tempo stesso come risorsa da difendere e preservare, con azioni di risanamento ambientale.

A questo tipo di CdF è associata, generalmente, una leadership tecnica forte, portavoce di conoscenze, prassi lavorative e linguaggio consolidati all’interno delle pubbliche amministrazioni preposte, a vario titolo, alla gestione del fiume, ma scarsamente “esportabili” e non immediatamente condivisibili con soggetti appartenenti ad altre organizzazioni.

2.2 Due dimensioni alla ricerca di equilibrio

Le due dimensioni presentate nella loro forma “pura” non si trovano nella pratica delle sperimentazioni piemontesi in corso o nelle restanti realtà italiane e nemmeno in altre esperienze di lungo corso come quelle francesi. Ma si rivelano utili come riferimento analitico per leggere i casi piemontesi e rintracciarne le diverse modalità di attuazione messe in opera.

Se non appare possibile ricondurre l'uno o l'altro caso studio a uno o all'altro modello preso a riferimento, tuttavia è possibile rintracciare nei due CdF piemontesi esaminati, caratteri che rimandano ad entrambi e che anticipano la necessità di arrivare a una sintesi.

Per quanto riguarda il Contratto di Fiume del Sangone, possiamo sostenere che presenta molte delle caratteristiche afferenti alla dimensione concertativa, in quanto ha un processo decisionale altamente inclusivo, con una partnership mista e una leadership politica forte, grazie alla quale un anno dopo la firma del Protocollo d'Intesa si è giunti a licenziare (dicembre 2008) il Piano d'Azione. Un anno è un tempo abbastanza breve (in media anche con i casi francesi alla loro seconda tornata, quindi con maggiore esperienza nella gestione del processo concertativo e attuativo) per arrivare a definire azioni concordate, considerati i ritardi che si possono accumulare quando si verificano stalli durante la fase concertativa, dovuti a conflitti e variabili di diversa natura (politica, finanziaria, burocratica, etc.).

Il processo risulta infatti totalmente gestito dall'Assessorato Risorse Idriche della Provincia di Torino, secondo l'approccio definito di “*sostegno e presidio*”²⁴, capace di creare una Cabina di Regia rappresentativa sia dei soggetti istituzionali, sia di quelli economici, dotata di una Segreteria tecnica qualificata (Assot, l'agenzia di sviluppo locale che ha gestito il Patto Territoriale del Sangone) e addentro alle dinamiche del territorio e supportata dallo Studio SferaLab, per le questioni di carattere metodologico legate agli aspetti partecipativi. La presenza costante dell'Assessore e del Dirigente di riferimento ai Tavoli di lavoro, anche dopo la fase concertativa, ha contribuito mantenere alta fiducia e attenzione verso l'attuazione di questo nuovo dispositivo negoziale.

Il Contratto di Fiume dell'Agogna, invece, presenta caratteristiche maggiormente riconducibili alla dimensione tecnica. L'Assessorato alla Programmazione Territoriale e Urbanistica della Provincia di Novara ha promosso il CdF, ma non ne ha presidiato la fase concertativa e tanto meno sembra orientato a gestire quella attuativa (di cui sappiamo poco in quanto il Piano di Azione ad oggi non è ancora stato firmato). La decisione politica è stata di affidare l'intero processo all'esterno, al CIRF (Centro Italiano per la Riquilificazione Fluviale), un soggetto altamente qualificato, ma poco addentro alle dinamiche del territorio e dunque scarsamente legittimato agli occhi degli attori economici e sociali. La mancanza di una regia forte e la previsione di azioni concentrate sugli aspetti di tipo ecologico – ambientale, preludono inoltre a interventi settoriali, finanziati secondo canali tradizionali, quando invece si potrebbe esplorare la possibilità di partecipare ai bandi della Fondazione CARIPLO, attraverso i quali hanno ricevuto sovvenzioni economiche molti dei CdF promossi in Lombardia.

Se consideriamo, come presupposto di partenza, l'attuale valenza delle politiche idriche nella loro accezione integrata e partecipata, in conformità con quanto prescritto dalla normativa europea (Direttiva 60/2000), la dimensione concertativa appare più affine alla nuova stagione delle politiche ambientali di quella tecnica, che sembra invece restare ancorata a un approccio tradizionale ormai

²⁴ Bobbio L., “*Come smaltire i rifiuti. Un esperimento di democrazia deliberativa*” in *Stato e Mercato* 1/2002, Il Mulino, Bologna.

superato, almeno nelle intenzioni. In realtà però, anche la dimensione concertativa, vista nella pratica, presenta elementi di debolezza, proprio per la sua natura volontaria e negoziale, che ne possono indebolire il valore, come nel caso del Contratto di Fiume del Sangone.

A ben vedere infatti, anche il CdF del Sangone mostra segni discordanti rispetto al carattere “partecipato” e al livello di definizione degli obiettivi e degli interventi dichiarati. Per esempio:

- a) la partecipazione è stata ampia e mista (pubblico-privato), ma non sempre si è discusso delle questioni “vere” o con i soggetti sbagliati (ad esempio l’obiettivo di assicurare una portata idrica adeguata in alveo - Linea strategica *Tutela, riqualificazione e qualità ambientale del Torrente Sangone* - che volendo diminuire i prelievi idrici e di conseguenza aggiornare le concessioni rilasciate, andrà a toccare interessi forti, che non sono sufficientemente rappresentati dalla sola Coldiretti) così il livello di consenso attorno alle decisioni prese non è da considerarsi stabile, perché non si sono affrontati pienamente alcuni nodi conflittuali che emergeranno non appena dalle intenzioni si vorrà passare a realizzare gli interventi²⁵. A questo si aggiunga che, nonostante ci sia stata un’ampia partecipazione, non è stato assicurato, almeno sinora, un equilibrio tra le parti in gioco sedute ai tavoli (il peso del Comune di Torino da solo è superiore al peso di altri Comuni dell’area del Sangone considerati nel loro insieme). Pertanto resta aperta la questione, che aveva già afflitto le Province italiane durante la stagione dei Patti Territoriali, della reale capacità di un partenariato di produrre decisioni concertate, partendo da posizioni di evidente asimmetria (informativa, di potere etc.) tra le parti in causa;
- b) gli interventi contenuti nel Piano di Azione cercano di affrontare congiuntamente, secondo la logica integrata, gli aspetti ambientali, economici e sociali. Ma 25 azioni appaiono numerose e senza indicazioni di priorità. Azioni prive di ordine di importanza (es. in relazione all’urgenza con la quale devono essere svolte, in caso di interventi di tutela da rischi di inondazione) finiscono per rendere il CdF una somma di interventi indifferenziati, in realtà privi di integrazione, quindi di valore aggiunto. Inoltre, non indicare quali interventi cominceranno per primi, può significare la perdita di alcuni canali di finanziamento e, di conseguenza, accumulare ritardi al momento della messa in opera per mancanza di fondi a disposizione o perché si stanno ancora espletando le funzioni necessarie ad accedere a un bando o i risultati del concorso progettuale al quale si è partecipato (quando già di per sé non occorra attendere possibilità di finanziamento che possono non coincidere con i tempi di un CdF). Oppure, come già stato rilevato²⁶, si possono impiegare i fondi già a disposizione per interventi – come l’esperienza francese insegna – di carattere “mediatico”, ovvero finalizzati al consenso immediato più visibili ma meno urgenti o addirittura poco significativi. Infine, non indicare azioni puntuali, impedisce di verificarne la loro effettiva realizzabilità, e anche questo elemento può condizionare il buon esito di un Contratto, specialmente se continuiamo a vederlo come espressione di interventi di carattere integrato.

²⁵ Invece il problema dell’arretramento delle imprese site nel tratto urbano del fiume (Linea strategica *Riqualificazione territoriale e paesaggistica delle aree perifluviali e del bacino del Torrente Sangone*) per permettere la creazione di aree di esondazione naturale, una volta gestito tramite *focus group* con le imprese (e non solo trattato al tavolo con le associazioni di categoria) ha permesso di riconsiderare la questione nei termini di “ricollocazione qualificata” mostrando possibili benefici (maggiori servizi etc.) anche alle aziende, dando così maggiori garanzie di solidità all’accordo che si andrà a definire.

²⁶ Rudellat, (2008).

2.2.1 Le polarità e i rischi

L'analisi svolta mostra come entrambe le dimensioni prese a riferimento risentano di una forte **interdipendenza** tra attori (modello concertativo) e attori e strumenti (modello tecnico). L'interdipendenza sarebbe di due tipi, **tran-settoriale e territoriale**, e risponde all'esigenza della "gestione globale" degli interventi.

L'interdipendenza, a sua volta secondo Brun, richiama il concetto di rete²⁷. Le **reti** che si vengono a creare sarebbero di due tipi e in queste possiamo riconoscere i due modelli di Contratto di Fiume proposti

- prevalentemente **politiche** (*modello concertativo*): quanto sono contraddistinte da una maggiore segretezza o informalità del processo che caratterizza la transazione; pertanto la loro negoziazione risulta più elitaria, quindi ristretta, ma ritenuta più utile perché direttamente legata al potere decisionale formale;
- prevalentemente **tecniche** (*modello tecnico*): quando i pareri di natura tecnica influenzano il processo godendo di una reputazione di maggiore neutralità e razionalità, senza però lasciare spazio a n vero confronto.

Le reti che danno forma a un CdF piuttosto che ad un altro, presentano una serie di polarità che finiscono con il generare rischi di diversa natura, ma tutti in grado di influenzare l'esito del Contratto.

| | Strumento concertativo | Strumento tecnico (attuativo del PTA) |
|--|---|--|
| Polarità | | |
| Motivazione iniziale | Sviluppo del territorio (guardare <i>attorno</i> al fiume) | Salvaguardia risanamento del fiume (guardare <i>dentro</i> al fiume) |
| Modalità di gestione | Leadership politica | Leadership tecnica |
| Partnership | Mista (pubblico-privato) | Prevalentemente istituzionale |
| Forme della partecipazione | Altamente inclusiva | Scarsamente inclusiva |
| Contenuti e forme di finanziamento | Integrati | Settoriali |
| Collegamento con gli strumenti di <i>programmazione</i> vigenti | Opportuno | Non vincolante |
| Collegamento con gli strumenti di <i>pianificazione</i> vigenti | Previsto | Vincolante |
| Elemento contrattuale | Forte | Debole |
| Rischi | "Fare altro" | "Fare niente" |

Tab. 2 – Polarità e rischi presenti nell'approccio concertativo e in quello tecnico

L'idea di impostare un CdF come uno strumento di tipo "concertativo" può comportare il rischio di "fare altro" rispetto alle intenzioni iniziali: ovvero l'esito del contratto si concentra su interventi di sviluppo anziché sulle problematiche del fiume.

L'idea di impostare un CdF come uno strumento di tipo "tecnico" invece, può generare il rischio di "fare niente": ovvero l'esito del contratto resta fortemente limitato alla visione tecnica dei problemi (la salvaguardia del fiume dal solo punto di vista ecologico) e si discosta dalla complessità delle situazioni reali e dei soggetti che a vario titolo hanno interesse per il fiume e il territorio circostante,

²⁷ Brun (2003), p217.

dando vita ad azioni settoriali e quindi frammentare che non vanno a risolvere alla radice i problemi.



Fig. 2 – La debolezza dei due modelli di CdF

A ben vedere, così come parso sinora dall'esperienze esaminate sia in territorio francese che in quello piemontese, i rischi sono riconducibili ad un'unica causa: le questioni vere vengono affrontate altrove. Per quanto riguarda il Contratto dell'Agogna, ad esempio, il problema della compensazione dei territori rivieraschi attraversati dall'alta velocità, sembra non essere oggetto (almeno in forma esplicita) del Contratto, ma tema di discussione su altri tavoli. Nel CdF del Sangone invece, i comuni interessati alle opere di compensazione ambientali legate alla costruzione di un inceneritore, hanno preferito trattare la questione da soli e su altri Tavoli, quando avrebbe avuto più senso inserirla all'interno del CdF²⁸.

2.2.2 Dentro o attorno al fiume: quale equilibrio?

Come abbiamo visto, occorre compiere una distinzione tra gli attori appartenenti alla categoria dei tecnici, che guardano "*dentro il fiume*" (per interessi legati alla salvaguardia della qualità e quantità del corso d'acqua) e gli attori ascritti alla classe dei politici o a quella dei soggetti economici, che invece guardano "*attorno al fiume*" (per interessi legati allo sviluppo del territorio). A queste tre principali categorie di attori, occorre necessariamente aggiungere tutti i cosiddetti "fruitori per diletto" del fiume, che ritroviamo in forma organizzata, in vari tipi di associazioni, o come singoli cittadini. Questa categoria, sembra non guardare affatto al fiume (pur facendone in qualche modo uso) o guardare sia dentro che attorno al fiume.

Un elemento di interesse comune a quasi tutte le esperienze di contratti francesi e piemontesi consiste, come abbiamo visto, nella tradizionale e netta divisione dei ruoli tra i diversi animatori del contratto: da un lato i tecnici, portatori di conoscenze e competenze specifiche in materia idrica; dall'altro i soggetti che rivestono una funzione di regia politica, attori chiave nella negoziazione dei finanziamenti (come il Sindaco di Canourgue e Presidente del Consiglio Regionale della Languedoc-Roussillon e attore chiave del CdR Lot-Colagne). I contenuti del CdR che si trovano a disegnare, possono variare sensibilmente a seconda dell'influenza di uno o dell'altro schieramento, perché a variare è la concezione stessa del fiume avanzata da costoro.

Non senza generalizzare e semplificare, possiamo comunque dire che coloro che guardano *dentro* il fiume, vedono in un corso d'acqua un elemento a se stante, che va protetto dall'influenza negativa

²⁸ Rudellat, p.13.

di agenti esterni (attività antropiche) e nello stesso tempo messo in condizione di non nuocere (eventi alluvionali) all'ambiente circostante. In Piemonte, è la Regione stessa a indirizzare la sperimentazione in corso privilegiando la visione legata agli aspetti di natura strettamente ecologico-ambientale, senza però che i fiumi in questione – in particolar modo l'Agogna – siano visti come un elemento catalizzatore molto forte, capace di attirare l'attenzione degli attori responsabili verso un loro significativo risanamento.

Nel passaggio dalla concezione del fiume come minaccia al fiume come risorsa da valorizzare, si situa invece l'azione di coloro che guardano *attorno* al fiume, considerandolo come un volano capace di contribuire allo sviluppo di un territorio. In quest'ottica, i fiumi che fino a poco tempo prima non venivano considerati nel disegno delle politiche territoriali, se non come puro elemento geografico, ma non certo come possibile risorsa sulla quale investire, ora trovano una collocazione più visibile.

Entrambe le visioni però, appaiono limitate, pertanto occorre lavorare per costruire un equilibrio tra le parti. Il fiume dovrebbe essere allo stesso tempo mezzo e fine delle politiche territoriali. I CdR, avrebbero i requisiti necessari a rispondere a questa esigenza, ma di fatto restano contraddistinti da una **ineliminabile asimmetria che caratterizza il potere dei diversi componenti di un partenariato**, rendendo incerti e instabili i risultati della negoziazione tra le parti e il ruolo effettivo che il CdR può assumere nella *governance* delle politiche locali.

3.1 Esiti probabili: contratti senza impegni, impegni senza responsabilità

Le esperienze di lungo corso, come quelle francesi, tanto quanto quelle più recenti, nate in epoca dove le politiche contrattualizzate hanno ormai preso piede, come quelle piemontesi, presentano in Contratti di fiume con una forza contrattuale non così forte come ci si aspetterebbe. Che cosa rende forte o debole un contratto?

Per rispondere a questa domanda, partiamo dall'analizzare le due parole che danno il nome a questo dispositivo negoziale: *contratto* e *fiume*.

Il termine **contratto** rimanda all'accordo tra due o più soggetti²⁹. L'accordo viene costruito, nel caso del CdF, attraverso una procedura concertativo-negoziale che presuppone l'assunzione di obblighi da parte di tutti i soggetti firmatari. Il contratto di matrice economica prevede uno scambio tra le parti, dal quale deriva la natura dell'obbligo. Nel caso del CdF, lo scambio dovrebbe consistere nella rinuncia (parziale o totale) ad un obiettivo/vantaggio singolo in favore di un obiettivo/vantaggio comune. In tal senso, il CdF potrebbe rappresentare un utile mezzo per la costruzione di beni collettivi.

I Contratti di Fiume sono accordi volontari tra più soggetti (pubblici e privati) interessati. L'esperienza insegna però, che la firma di un CdF da sola non è sufficiente a garantire la realizzazione degli impegni assunti. Come mai può accadere questo, visto che la firma dovrebbe presupporre una preliminare condivisione dell'*oggetto*? Il motivo principale è da imputare alla **mancanza di governo del processo dopo la fase di concertazione**. Dopo la firma del Piano di Azione ha formalmente inizio la fase di attuazione che, nella maggioranza dei casi, resta senza presidio, facendo crollare – come prima inevitabile conseguenza – l'attenzione dei firmatari, che sono naturalmente impegnati anche in altre situazioni progettuali o comunque nello svolgimento delle loro mansioni routinarie. In questo senso, ha maggiore probabilità di portare a termine le azioni individuate il Contratto di Fiume del Sangone che ha una leadership politica riconosciuta a livello locale, capace di seguire e supportare (grazie alla tenacia dell'Assessore di riferimento) gli attori coinvolti anche dopo la firma del Contratto, di quanto non dimostri il Contratto di Fiume dell'Agogna, che avendo scelto di delegare l'intero processo ad un consulente esterno all'amministrazione proponente, non è in grado di presiedere all'intero processo.

Accanto alla mancanza di governo della fase attuativa, che si pensa sempre accadere "spontaneamente" dopo quella progettuale (mentre necessita di giusta strutturazione sin dalle fasi iniziali di definizione del Contratto) un altro elemento che indebolisce la forza CdF è la **genericità e la frammentazione dei contenuti**. Ad azioni di carattere generale non possono corrispondere impegni e responsabilità precisi.

Il carattere generico delle azioni individuate è sintomo, a sua volta, della **fragilità di decisioni** che sono state prese attuando la "logica del più forte" (seppur dentro un quadro di tipo concertativo) a scapito della "logica di progetto"; oppure scegliendo di non attribuire priorità agli interventi, che indica la mancanza di un vero investimento (di risorse di vario tipo: fiduciarie, economiche, umane, etc.) nel Contratto firmato.

Ad esempio, un elemento da tenere presente è il gioco dei cosiddetti "battitori liberi", ovvero attori (spesso sindaci di comuni piccoli o di un colore politico diverso dalla coalizione costruita attorno al contratto) che rifiutano di stringere alleanze e possono porre veti a soluzioni proposte da altri in

²⁹ La definizione di contratto secondo l'articolo 1321 del codice civile recita: "Il contratto è l'accordo di due o più parti per costituire, regolare o estinguere tra loro un rapporto giuridico patrimoniale".

forma congiunta. Inoltre, occorre non sottovalutare che il Sindaco di un piccolo Comune può rivestire, nello stesso tempo, una posizione di rilievo in un'altra istituzione (come nel caso del Sindaco di Lattes che è anche il vice Presidente della Regione di Roussillon), cambiando così il peso di quella municipalità nel corso della transazione e, in ogni caso, avendo modo di sfruttare la sua influenza politica anche a livello locale³⁰.

La mancanza di responsabilizzazione riscontrata nei soggetti firmatari, significa dunque una mancanza di legittimazione dello strumento da parte degli stessi sottoscrittori.

Ma mancanza di responsabilizzazione significa indebolimento delle possibilità che il Contratto ha di incidere sulla realtà che intende modificare. Il punto è che molti soggetti decidono di sottoscrivere un Contratto di questo tipo, mossi da una **logica opportunistica**, legata all'idea, per esempio, che anche questo strumento possa essere un mezzo per attirare fonti di finanziamento, pertanto è meglio non restarne esclusi³¹. In questo senso è indicativo il caso dell'Agogna, dove la presenza dei comuni si è limitata al momento della firma del Protocollo di Intesa, senza partecipazione attiva ai tavoli di lavoro: “ la sola firma del Protocollo di Intesa, è indubbiamente conveniente per il singolo comune, che può valersi dei risultati del processo senza, in pratica, dover sopportare alcun costo, comportandosi sostanzialmente come *free-rider*”³².

Per rimediare al rischio che il Contratto di per sé risulti “vuoto”, ovvero privo di impegni, occorre dunque rendere stabile l'esito del negoziato; indicare azioni puntuali (il livello di definizione degli interventi è da preferire alla quantità delle azioni iscritte) con responsabili chiaramente individuabili e sanzionabili quando non mantengono fede agli impegni presi. I possibili meccanismi sanzionatori pertanto, devono essere chiari sin dall'inizio del processo e deve essere chiaro anche il soggetto preposto a metterli in pratica. In tal senso, un piano di valutazione, messo a punto sin dalla fase di definizione dello strumento, come nei casi francesi, potrebbe rivelarsi molto utile.

La parola che segue il termine contratto è **fiume**. Di fiumi infatti si dovrebbe parlare all'interno dei Contratti a loro dedicati. In realtà, come abbiamo visto, a volte i Contratti sono il pretesto per parlare d'altro (una sorta di volano per politiche di sviluppo del territorio) oppure fanno del fiume un elemento a sé, come se fosse possibile isolarlo dal contesto, per trovare una cura a tutti i suoi mali.

3.2 Proposta: una via incrementale ai Contratti di Fiume

Abbiamo visto che i Contratti di Fiume rischiano di: “fare altro”, quando il fiume è un semplice pretesto o passa in secondo piano; “non fare niente”, quando il fiume viene visto solo dal didentro con lenti puramente tecniche, o risultare “vuoti”, privi di significato se vengono a cadere gli impegni presi. Pertanto, da un lato è importante come si costruisce l'accordo, dall'altro appare non meno significativo un continuo monitoraggio dello stato di attuazione, al fine di garantirne la piena

³⁰ Bosc, p.21.

³¹ Sulla logica opportunistica che muove alcuni comportamenti all'interno di una partnership si vedano: Domenico Cersosimo, Guglielmo Wolleb, *Economie dal basso*, Donzelli, Roma, 2006; Filippo Barbera, *Deliberare lo sviluppo : i patti territoriali come processi*, in Luigi Pellizzoni, *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma, 2005.

³² Rudellat, p.

realizzazione. *“Nel caso, molto probabile (anzi certo) di ritardi o inadempienze da parte di alcuni contraenti, le parti devono essere pronte a riaprire il confronto, rinegoziare l'accordo su quegli aspetti che si sono rivelati più deboli (Susskind e Cruikshank 1987). E' importante che i legami tra i partner contrattuali non si sciolgano con la firma del contratto, ma restino in vita, sia pure in forma più lasca, anche nel periodo successivo”*³³.

Perché le parti siano sollecitate a responsabilizzarsi, occorre che la dimensione del Contratto sia piccola e si parta da problemi specifici che li riguardano. Quindi un altro elemento a cui prestare attenzione è la scala territoriale alla quale definire un CdF, che pare non essere possibile individuare a priori, ma soltanto dopo aver precisato problemi e attori pertinenti. Di conseguenza, l'idea della Regione Piemonte di costruire un Contratto di Fiume per ognuno dei 34 bacini idrografici, in quanto applicazione del Piano di Tutela delle Acque, appare impraticabile.

I Contratti di Fiume dovrebbero invece seguire una via incrementale, dove la dimensione del problema indica la grandezza del territorio (la parte di fiume) da coinvolgere. Il loro numero dunque non può essere definito aprioristicamente. Inoltre non sarebbe auspicabile – volendo seguire la formula regionale -che tutti i Contratti di Fiume venissero messi in pratica allo stesso momento, perché in questo caso, ciò che può sembrare integrazione, è in realtà attuazione indifferenziata degli interventi.

Il problema di come dare legittimità a questo strumento, non è tanto di formalizzarlo tramite una legge, così come ha fatto la Regione Lombardia per esempio, ma consiste nel riuscire a governare l'intero processo (dalla concertazione alla realizzazione degli interventi). Bisogna partire da problemi e opportunità specifiche del fiume (pochi, ma chiari) e non da dati tecnici o da “visioni strategiche” (di grande effetto, ma spesso incomprensibili), per dare forza a un contratto che altrimenti resta svuotato di ogni valore aggiunto e finisce per essere uno tra i tanti strumenti la cui messa in opera costa più del beneficio reso alla comunità locale.

³³ Bobbio, Saroglia (2007), p6.

Bibliografia

Bagnasco, A. (1994), *Fatti sociali formati nello spazio*, FrancoAngeli, Milano.

Barbera, F.,

- “*Le politiche della fiducia. Incentivi e risorse sociali nei Patti Territoriali*”, in *Stato e Mercato* 3/2001, Il Mulino, Bologna.

- (2004), *Meccanismi sociali*, Mulino, Bologna.

- (2005), *Deliberare lo sviluppo: i patti territoriali come processi*, in Pellizzoni, L., *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma.

Barraqué, B:

- (1995), *Les politiques de l'eau en Europe*, Revue Française de Sciences Politiques, 1995, vol. 45, n°3, pp 420-453 ;

- (1999), *Water institutions and management in France*, Semana Internacional de Estudos sobre Gestão de Recursos Hídricos, Foz do Iguaçu.

- et Le Bourhis, J.P., Maurel, P., Raymond, R., (2004), *Public Participation in the Dordogne River Basin*, Case study report produced under Work Package 5, of the HarmoniCOP Project (www.harmonicop.info), European Commission.

Bobbio, L.:

- (1996), *La democrazia non abita a Gordio*, Franco Angeli, Milano.

- (2000), “Produzione di politiche a mezzo di contratti nella Pubblica Amministrazione italiana”, in *Stato e Mercato*, n. 58, Mulino, Bologna.

- (2002), “Le arene deliberative” in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n.3.

- (a cura di), (2004), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli.

- (2006), ‘Le politiche contrattualizzate’, Donolo, C. (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori Editori, Milano.

- e Saroglia P (2007),.

Borelli, G., (a cura di), (2008), *Tracce di governance. Comunità e sviluppo locale nella Media Valle Po*, Angeli, Milano.

Bosc, C., (1998), *Analyse Comparée de procédures contractuelles en matière de politiques locales de l'eau: le contrats de rivière sur le Lot, sur l'Orb et le SAGE Lez-Mosson-Etangs Palavasiens*, Université de Montpellier I.

Brun, A., (2003), *Les politiques territoriales de l'eau en France Le cas des contrats de rivière dans le bassin versant de la Saône*, Tesi di dottorato, Institut Nationale agronomique Paris-Grignon.

Calori, A., (2008), “*Il governo dei bacini fluviali nei Contratti di Fiume: prospettive innovative e limiti disciplinari*”, Periodico trimestrale della Società Italiana di geologia Ambientale, anno XVI, n.1.

Cersosimo, D., Wolleb G.:

- (2001), *Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui Patti territoriali, Stato e Mercato*, n. 63.
- (2006), *Economie dal basso*, Donzelli, Roma.

Dorati, C., Governa, F., Guerra S., Toldo A., (2008), *Supporto alla gestione dei Contratti di Fiume e stesura delle linee guida per la loro attuazione*, Dipartimento Interateneo e Territorio, Politecnico e Università di Torino, Rapporto luglio 2008.

Elster, J., (1999), *Come si studia la società*, Mulino, Bologna.

Donolo, C., (2006), 'Politiche sostenibili', Donolo, C. (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori Editori, Milano.

Gaudin, J.P., (2004), *L'action publique. Sociologie et politique*, Presses de Sciences Po et Dalloz, Paris.

Gaumand, C., Lafitte, J.J., (2005), *Contrats de rivière et de baie : nouvelles modalités d'agrément et de financement*, Ministère de l'écologie et du développement durable, Paris.

Guerra, S., (2007), *I Contratti di Fiume: verso un nuovo strumento di programmazione negoziata. Spunti di riflessione*, Summer School di Sviluppo Locale 'Sebastiano Brusco', 2ª edizione, Seneghe 9 - 13 luglio 2007.

Le Galès, P., Voelzkow, H. (2004), 'Introduzione. La «governance» delle economie locali' Crouch, C., Le Galès, P., Trigilia, C., Voelzkow, H., *I sistemi di produzione locale in Europa*, Il Mulino, Bologna, traduzione italiana di Local Production Systems in Europe: Rise or Demise ?, Oxford, Oxford University Press, 2001.

Magnaghi, A., (2008), "I contratti di fiume: una lunga marcia verso **nuove** forme integrate di pianificazione territoriale", in *Notiziario dell'Archivio Osvaldo Piacentini* 1/2008, Reggio Emilia.

Petit, O., (2002), *De la coordination des actions individuelles aux formes de l'action collective: une exploration des modes de gouvernance des eaux souterraines*, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, U.F.R des Sciences Sociales et des Humanités.

Vanderbroght, P., Rosillon, F., *Le contrat de rivière et la concertation : analyse. La gestion de l'eau, pour un développement durable*, Actes du colloque des 29 et 30 novembre 1999, Arsenal – Namur.

Varian, H.R., (1998), *Microeconomia*, IV Edizione, Cafoscarina, Venezia.

Riferimenti normativi europei e francesi

- Circolare del *Ministere de l'Environnement e du Cadre de Vie*, 5 febbraio 1981,
- [Decreto n.° 92-1042, 24 settembre 1992](#), in applicazione dell'art. 5 della Legge n.° 92 del 3 gennaio 1992 sull'acqua e i relativi strumenti di gestione.
- Risoluzione del Parlamento europeo sul quarto Forum mondiale dell'acqua, Città del Messico, 16-22 Marzo 2006, www.studiofor.it/consulenza/parlamento_europeo_acqua.pdf.
- Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000.
- Circolare del *Ministere de l'Ecologie et du Developpement durable, Direction de l'eau* - DE-SDPAE/BEEP/n°3, 30/01/2004.

Principali siti internet europei, francesi e italiani consultati

- www.worldwatercouncil.org (Terzo Forum Mondiale sull'Acqua - Kyoto 16- 23 marzo 2003)
- <http://www.carteleau.org> (Ufficio internazionale dell'acqua)
- <http://www.conseil-constitutionnel.fr>
- <http://www.cnrs.fr>
- <http://www.datar.gouv.fr>
- <http://www.developpement-durable.net>
- <http://www.eaufrance.com><http://www.eaurmc.fr>
- www.environnement.gouv.fr/rhone-alpes/bassin_rmc/rdbrmc/gestion/DCE/Accueil.htm
- www.environnement.gouv.fr/Languedoc-Roussillon/eau/guide/sommaire.htm
- <http://www.finances.gouv.fr>
- http://www.gesteau.eaufrance.fr/contrats/cr_doc.php?no_type_doc=10
- <http://www.intercommunalites.com>
- <http://www.ladocfrancaise.gouv.fr>
- <http://www.lessites.service-public.fr>
- <http://www.nancie.asso.fr> (Centro internazionale dell'acqua)
- <http://pros.orange.fr/contrat.orb%20>
- <http://salvemu.taravu.free.fr/index.htm>
- <http://attert.aquafil.net>

- http://www.adbpo.it/download/Reti_Locali_17_aprile_2007/
- <http://www.arpalombardia.it/contrattidifiume/ita/hm/cdflobardia/cdflobardia.asp>
- <http://www.assot.com/files/agendaXXI/Contratto%20di%20fiume.pdf>
- http://www.assot.com/homepage/enti_publici/i_servizi/patto_territoriale_sangone
- <http://www.cirf.org/progetti/cfagogna.php3>
- <http://www.provincia.torino.it/ambiente/forum/>
- <http://www.provincia.novara.it/ContrattoFiumeAgogna/>

ALLEGATO 1 - Struttura del *Contrat de Rivière*: obiettivi e funzioni, fasi e attori

La messa in opera di un *Contrat de Rivière* passa necessariamente per la concertazione tra lo Stato, il Consiglio Generale, il Consiglio regionale, l'Agenzia dell'acqua, i diversi rappresentanti delle istituzioni locali e dei fruitori del fiume (associazioni di agricoltori, cavatori, federazioni di pesca e di canottaggio, etc.) appartenenti allo stesso bacino fluviale. I soggetti promotori, tanto quanto i finanziatori, possono essere sia privati che pubblici.

I CdR presentano solitamente un perimetro equivalente a quello del SAGE, che può però risultare superiore, in caso di contratti transfrontalieri, e sono finalizzati a determinare azioni in favore del ripristino riabilitazione e della valorizzazione dei *milieux* acquatici. Tali azioni costituiscono l'impegno che i soggetti, firmando, hanno deciso di assumersi volontariamente. Di solito la natura degli impegni riguarda due ambiti generali:

a) *tutela della qualità dell'acqua*: attraverso interventi mirati alla riduzione dell'inquinamento proveniente dall'attività agricola, in primo luogo, dagli scarichi industriali e dai rifiuti prodotti dalle infrastrutture di trasporto;

b) *prevenzione dalle inondazioni*: attraverso interventi di gestione ordinaria e straordinaria dei corsi d'acqua. A questi, i CdR di ultima generazione (siglati dopo il 1992) sommano obiettivi di sviluppo territoriale, che vanno oltre la protezione e la valorizzazione del corso d'acqua preso come elemento a se stante. Di fatto rendono esplicite finalità di sviluppo senza le quali nessun soggetto economico, tanto meno le istituzioni, (a parte quelli tecnici propriamente incaricati) sarebbero indotti a interessarsi realmente alla vita del fiume.

La formalizzazione del Contratto segue diverse tappe.

L'elaborazione di un CdR si apre con l'istruzione del dossier di candidatura, preceduto da uno studio di fattibilità, e si conclude con la firma del Piano di azione previsto. Questa fase dura in media 4 anni. Il *Comité du bassin* approva il dossier di candidatura, solo se lo ritiene coerente con gli obiettivi contenuti nello SDAGE. Dopodiché interviene il *Préfet de Département* che, una volta istituito il *Comité de Rivière*, firma a nome dello Stato il CdR. Gli altri soggetti firmatari sono tutti di carattere pubblico: l'Agenzia dell'acqua, il Consiglio Generale e il Consiglio Statale, i Comuni interessati e i Sindacati intercomunali.



Figura 2 – La costruzione e messa in opera di un *Contrat de Rivière*

Fonte: Direzione Regionale dell'Ambiente (DIREN) Rhône Alpes – Bacino Rhône – Méditerranée

Una volta firmato l'accordo, la fase di realizzazione dei contenuti previsti nel Piano di azione si protrae dai cinque ai dieci anni.

A controllare lo svolgimento del piano di azione è il *Comité de Rivière*, che si riunisce almeno una volta all'anno e tiene informato il Comitato di Pilotaggio sullo stato di avanzamento degli interventi messi a programma. La realizzazione delle azioni viene affidata ai soggetti firmatari del Contratto, supportati da una struttura operativa, che ne accompagna la messa in opera.

Durante la realizzazione e al termine del Contratto, il *Comité de Rivière* è tenuto a presentare un "*Bilan de évaluation*" al *Préfet* e al *Comité de Bassin*, dove si illustra lo stato delle azioni (in corso d'opera) e risultati ottenuti (a Contratto concluso).