

# I Contratti di fiume per una gestione integrata e partecipata dei bacini/sottobacini fluviali italiani

Dissesto idrogeologico: in Italia dall'ottobre 2013 ad oggi danni per circa 4 miliardi di euro dovuti ad oltre 50 anni di errori nella progettazione di alcune opere idrauliche ma anche ad una burocrazia che impedisce la realizzazione di opere necessarie ed approvate, carenza di pianificazione ed illegalità legalizzata attraverso i condoni

DOI 10.12910/EAI2016-035

di **Massimo Bastiani**, Coordinatore del Tavolo Nazionale dei Contratti di fiume e EU-EIP Water "Smart Rivers Network"

**L**a gestione pattizia dei beni collettivi e l'adozione di strumenti come i Contratti di fiume (CdF), intesi anche come di lago e costa, rappresentano oggi in Italia, una concreta alternativa al perdurare del rischio ed all'apparentemente "inevitabile" e progressivo degrado del territorio e dell'ambiente<sup>1</sup>. Rappresentano una spinta dal basso pacifica e democratica, una ri-assunzione di responsabilità collettiva, una forma di democrazia diretta. Il successo dei Contratti di fiume risiede nel fatto che dalle piccole comunità locali fino al Governo nazionale, si sta or-

mai facendo strada la consapevolezza che per trovare nuovi modelli di gestione servono nuovi strumenti di governance partecipativa. In questo secolo nei paesi occidentali abbiamo a disposizione, come mai prima d'ora una tecnologia avanzata, un sistema approfondito di conoscenze ed una articolata legislazione ambientale, eppure ci scopriamo ogni giorno più esposti ai rischi. L'incidenza di fenomeni legati ai cambiamenti climatici, alluvioni ed esondazioni si potrà manifestare con minore o maggiore intensità, ma certamente le conseguenze più rilevanti si avranno là dove le popolazioni risul-

tano più vulnerabili per via dell'assetto territoriale, della crescita edilizia incontrollata, dell'abbandono del territorio agricolo e della scarsa coesione sociale. Tutto ciò ha già prodotto lo stato d'emergenza continuativo al quale stiamo assistendo in questi anni.

*"I danni susseguenti al dissesto idrogeologico in Italia dall'ottobre 2013 ad oggi ammontano a circa 4 miliardi di euro. Le cause vanno cercate nei problemi aperti da oltre 50 anni: errori nella progettazione di alcune opere idrauliche ma anche una burocrazia che impedisce la realizzazione di opere necessarie ed approvate, ca-*

renza di pianificazione ed illegalità legalizzata attraverso i condoni. Per quest'ultimo aspetto si tratta di un fenomeno i cui confini sono ancora estremamente incerti, poiché non esiste un database di quanto è stato condonato negli anni...”<sup>2</sup>.

Paradossalmente è proprio l'innalzamento complessivo dei livelli di rischio con il quale ci troviamo a convivere, ad essere il primo detrattore che ci potrà portare fuori dall'attuale inerzia decisionale. I Contratti di fiume, rappresentano una straordinaria opportunità per canalizzare l'energia che viene dai territori, per condividere le conoscenze e avviare l'opera pubblica nazionale della quale abbiamo più bisogno: la manutenzione del territorio. Per trasformare l'emergenza in programmi di prevenzione dandogli finalmente continuità di intenti e risorse.

### La governance partecipativa dei territori fluviali

I Contratti di fiume iniziano a diffondersi in Francia alla fine degli anni '70 per poi espandersi in pochi anni in Stati come il Belgio, il Lussemburgo, i Paesi Bassi, la Spagna, la Svizzera e l'Italia, in molti casi sotto forma di processi transfrontalieri che interessavano più territori. Una certa diffusione si ha anche al di fuori dei confini europei, poiché esperienze di Contratti di fiume si sono realizzate anche nel Quebec canadese e nello Stato africano del Burkina Faso. Il Contratto di fiume in Francia promuove l'attuazione di una gestione collettiva e coerente dei bacini fluviali e si collega ad una politica di attiva valorizzazione delle “trame verdi e blu” del territorio (Figura 1). È interessante notare come nelle fasi immediatamente precedenti alla

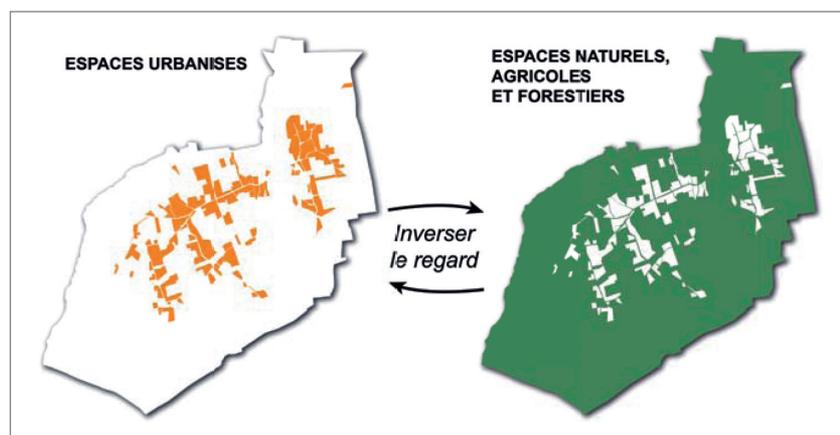


Fig. 1 Trame Verdi e Blu. PLU Arcizac-Adour - Hautes Pyrénées, Nov. 2011

diffusione di questi processi, sia in Francia che in Belgio, l'educazione ambientale e l'innalzamento della consapevolezza delle comunità locali, verso le problematiche relative alla qualità delle acque e più in generale verso gli ambiti fluviali, abbiano giocato un ruolo fondamentale al fine di mobilitare le risorse locali e migliorare il processo decisionale. Un forte slancio alla diffusione dei Contratti di fiume è venuto dalla Direttiva 2000/60/CE “che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque”. La Direttiva all'art. 14 dà una forte enfasi alle diverse forme di consultazione pubblica: “Gli Stati membri promuovono la partecipazione attiva di tutte le parti interessate all'attuazione della presente direttiva, in particolare all'elaborazione, al riesame e all'aggiornamento dei piani di gestione dei bacini idrografici (...)”.

### La via italiana ai Contratti di fiume

In Italia i Contratti di fiume si diffondono nei primi del 2000 a partire da alcune regioni del nord, Lombardia e Piemonte. Ad aver però dato un contributo essenziale alla diffusione

dei Contratti di fiume è stata certamente la nascita nel 2007 del Tavolo Nazionale dei Contratti di fiume (Figura 2). Attraverso: dieci conferenze nazionali, centinaia di convegni e workshop; quattro gruppi di lavoro; la preparazione di una “Carta Nazionale dei CdF”, ai cui principi hanno ormai aderito tredici Regioni; innumerevoli pubblicazioni sul tema, tra cui un libro che ne descrive l'approccio strategico; l'elaborazione di un documento d'indirizzo metodologico coordinato assieme al Ministero dell'Ambiente ed ISPRA; un articolo di legge nazionale che ne riconosce il ruolo all'interno del “testo unico ambientale”; oggi possiamo certamente affermare che i Contratti di fiume italiani, rappresentano una delle realtà più interessanti di innovazione dei processi di governance ambientale.

I corpi idrici rappresentano lo snodo su cui si concentrano gli interessi legittimi dei diversi attori territoriali e dove si sviluppano molteplici conflitti. Basti citare ad esempio la difficoltà, in molti fiumi italiani, di mantenere un deflusso minimo vitale (DMV) tale da soddisfare le esigenze della produzione idroelettrica e

dell'agricoltura con il mantenimento degli habitat naturali e gli utilizzi ricreativi, come la pesca o il canoismo. I Contratti di fiume stanno assumendo un ruolo rilevante, anche in relazione alle strategie riguardanti i cambiamenti climatici. Come indicato dal Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici<sup>3</sup> che include i Contratti di fiume tra le azioni settoriali di tipo trasversale (sia nel medio termine che nel lungo termine) finalizzate ad aumentare la resilienza dei sistemi socio-

grafico, quali strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata che perseguono la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale di tali aree<sup>4</sup>.

Il Tavolo nazionale, in questi anni, ha inoltre sostenuto con forza, in tutti i consessi istituzionali, la necessità di assegnare una priorità nell'attribuzione delle risorse per contrastare il rischio idrogeologico attraverso

dando la priorità a interventi: "...in grado di garantire contestualmente la riduzione del rischio idrogeologico e il miglioramento dello stato ecologico dei corsi d'acqua e la tutela degli ecosistemi e della biodiversità, in ciascun accordo di programma deve essere destinata una percentuale minima del 20 per cento delle risorse. Nei suddetti interventi assume priorità la delocalizzazione di edifici e di infrastrutture potenzialmente pericolosi per la pubblica incolumità".

Sul fronte della gestione dei processi di Contratto di fiume, una particolare attenzione è stata prestata all'approccio metodologico ed ai criteri d'impostazione. Dopo un approfondito studio sulle esperienze in atto, si è intrapreso un lavoro di sintesi condotto con un gruppo di lavoro composto da 35 componenti di diversa estrazione disciplinare. Il gruppo è stato coordinato da Gabriela Scanu del Ministero dell'Ambiente, Andrea Bianco di ISPRA e da Massimo Bastiani, Coordinatore del Tavolo Nazionale<sup>5</sup>. L'esito di questo lavoro si è concretizzato in una opera di armonizzazione che ha portato ad una specifica articolazione delle fasi del processo:

- condivisione di un Documento d'intenti contenente le motivazioni e gli obiettivi generali; la sottoscrizione di tale documento da parte dei soggetti interessati dà avvio all'attivazione del CdF;
- messa a punto di una appropriata Analisi conoscitiva preliminare integrata sugli aspetti ambientali, sociali ed economici del territorio oggetto del CdF; tra le finalità dell'analisi vi è la definizione e/o valorizzazione di obiettivi operativi, coerenti con gli obiettivi della pianificazione esistente, sui quali i sottoscrittori devono impegnarsi;



Fig. 2 Il X° incontro del Tavolo Nazionale dei Contratti di fiume a Milano Expo, 15 ottobre 2015

ecologici.

A fine 2015 i Contratti di fiume hanno finalmente ottenuto il riconoscimento da parte dello Stato italiano con l'inclusione di un apposito articolo nel "Testo Unico Ambientale": *I Contratti di fiume concorrono alla definizione e all'attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a livello di bacino e sottobacino idro-*

*misure integrate. Un'istanza sostanzialmente recepita dalla legge dell'1 novembre del 2014 n. 164 (di conversione del Decreto Legge n. 133/2014) conosciuta anche, come "Sbocca Italia". L'articolo 7 interviene in materia di rischio idrogeologico prevedendo procedure acceleratorie per la realizzazione delle opere di difesa del suolo e di mitigazione del rischio idraulico*

- elaborazione di un Documento strategico che definisce lo scenario, riferito ad un orizzonte temporale di medio-lungo termine, che integri gli obiettivi della pianificazione di distretto e più in generale di area vasta, con le politiche di sviluppo locale del territorio;
- definizione di un Programma d'Azione (PA) con un orizzonte temporale ben definito e limitato (indicativamente di tre anni);
- messa in atto di processi partecipativi aperti e inclusivi che consentano la condivisione d'intenti, impegni e responsabilità tra i soggetti aderenti al CdF;
- sottoscrizione di un Atto di impegno formale, il Contratto di fiume, che contrattualizzi le decisioni condivise nel processo partecipativo e definisca gli impegni specifici dei contraenti;
- attivazione di un Sistema di controllo e monitoraggio periodico del contratto per la verifica dello stato di attuazione delle varie fasi e azioni, della qualità della partecipazione e dei processi deliberativi conseguenti.
- Informazione al pubblico. I dati e le informazioni sui Contratti di fiume devono essere resi accessibili al pubblico, attraverso una pluralità di strumenti divulgativi, utilizzando al meglio il canale Web.

Nel 2015 il modello italiano dei Contratti di fiume ha visto un suo primo riconoscimento a livello internazionale con l'inserimento nel Rapporto delle Nazioni Unite sullo Sviluppo delle Risorse Idriche Mondiali 2015: "Acqua per un Mondo Sostenibile", curato dal Programma mondiale per la valutazione dell'acqua WWAP UNESCO. Il rapporto ha ospitato tra i casi studio, l'esperienza dei CdF



Fig. 3 Contratto di fiume del Serchio (Prov. di Lucca), Laboratori di partecipazione. Caso Studio inserito nel "United Nations World Water Development Report 2015", UNESCO. Ecoazioni 2012

italiani:<sup>6</sup> "I Contratti di fiume per uno sviluppo sostenibile nel contesto italiano: il caso studio del fiume Serchio" (Figura 3). Il Rapporto WWAP\_UNESCO è stato presentato in anteprima mondiale a New Delhi il 20 marzo 2015 nell'ambito della "Giornata Mondiale dell'Acqua".

### I Contratti di fiume nel Bacino idrografico del Tevere

Il primo incontro del Tavolo Nazionale dei Contratti di fiume si è tenuto nel 2008 ad Umbertide in Umbria, a poche centinaia di metri dal Tevere. In Alta Umbria, nell'ambito del processo di Agenda 21 locale, nasceva contestualmente il primo processo di Contratto di fiume del Bacino del Tevere. Tali iniziative si legavano ad un importante atto di programmazione regionale, il "Disegno Strategico Territoriale (DST)" che assegnava a Tevere e Appennino il ruolo di grandi assi strategici per

lo sviluppo sostenibile della regione. Il Tevere era qui interpretato, come ambito da riqualificare e valorizzare in modo integrato, sul quale investire e concentrare le risorse economiche, e dove consentire agli enti e alle popolazioni rivierasche di riguadagnare un rapporto più stretto con il fiume; sperimentare nuove forme di governance e ricomporre infine, gli indirizzi di pianificazione esistenti. Un'altra interessante esperienza di Contratto di fiume nel bacino del Tevere si è attivata nel 2014 ed ha riguardato il Contratto di fiume del sub bacino del Paglia-Chiani e basso Tevere umbro.

L'avvio di questo Contratto è frutto di una serie di incontri di partecipazione pubblica che si sono ripetuti a seguito dell'alluvione del novembre 2012 (oltre 6 milioni di euro di danni subiti solo dal territorio orvietano) con la finalità di attivare strategie e politiche condivise di prevenzione del rischio idrogeologico, per ri-



Fig. 4 Contratto di fiume Media Valle del Tevere da Orte alla Riserva Tevere-Farfa. I sindaci, la Regione Lazio e l'Autorità di Bacino del Tevere alla cerimonia di firma del Manifesto d'intenti, Ecoazioni 2014

spondere alle problematiche del territorio ed al consumo di suolo. *“Le nuove aree di espansione urbana realizzate negli ultimi anni ‘50 a Ciconia ed Orvieto Scalo, risultano le più colpite e sottoposte a danni maggiori. La recente alluvione ha dimostrato, una volta di più, come una pianificazione urbana caratterizzata da una incondizionata espansione edilizia che non tiene conto dei fattori morfologici del territorio e della dinamiche fluviali, espone beni e persone ad un rischio elevatissimo.”*<sup>77</sup>

L'innovatività del processo di CdF in questo territorio, risiede nel fatto che il Contratto di fiume si integra con la Strategia nazionale per le aree interne<sup>8</sup> del Sud-Ovest Orvietano, in una sinergia tra superamento della marginalità dello sviluppo economico e riduzione del rischio idrogeologico<sup>9</sup>. Tra Umbria e Lazio si è attivato, sempre nel 2014, il Contratto di fiume “Media Valle del Tevere da Orte alla Riserva Tevere-Farfa” (Figura 4). In questo territorio, vi è una vocazionalità turistica ancora inespressa, con i

centri storici di crinale e la piana alluvionale del Tevere in cui il fiume, un tempo navigabile fino a Roma, fa da corridoio e filo conduttore.

Lo sviluppo di un processo di Contratto di fiume sta trovando in questi ultimi anni un certo interesse anche a Roma, in ambito urbano. La valorizzazione del Tevere e dell'Aniene per il quale si sta avviando un ulteriore Contratto di fiume, possono considerarsi una sfida veramente strategica per l'Amministrazione Capitolina, implicando molteplici aspetti di ricerca preliminare e coinvolgimento partecipativo attraverso il quale definire un possibile piano a medio termine dal grande impatto ambientale, culturale e socio-economico. Le valenze interdisciplinari, intersettoriali e interamministrative sono difatti tali e tante da dar luogo a una complessità che inevitabilmente mette in evidenza l'inefficacia di interventi parziali<sup>10</sup>.

Nel collage dei Contratti di fiume del bacino del Tevere, che coinvolge più regioni, emerge la necessità di cre-

are da parte delle Amministrazioni Regionali e dell'Autorità di Distretto Idrografico, un meta-contratto, o “contratto dei contratti” che consenta di operare per singoli ambiti ma all'interno di un quadro di riferimento fortemente integrato. Sono quindi necessari, degli strumenti di raccordo in area vasta, dai quali emergano gli obiettivi strategici ai quali i Contratti stessi possano riferirsi (Figura 5).

In questo senso ha già operato la Regione Umbria attraverso la redazione di un “Atlante regionale degli obiettivi per i Contratti di fiume e di paesaggio”<sup>10</sup> ed analoga iniziativa è in corso presso la Regione Lazio. L'“Atlante degli obiettivi” ha la finalità di mettere a disposizione dei processi partecipativi ed in particolare dei Contratti di fiume, un quadro di riferimento territoriale, ambientale e paesaggistico. Attraverso l'Atlante intende favorire una maggior conoscenza delle previsioni dei piani e programmi già esistenti potenzialmente o direttamente incidenti sulle scelte dei Cdf, portandoli alla scala delle comunità locali. L'Atlante è strutturato per essere un documento rappresentativo/descrittivo delle trasformazioni territoriali in essere e previsionali, declinate per Ambiti territoriali di riferimento. Intende fornire un contributo alla condivisione di Indirizzi e Misure che permettano, ai Contratti di fiume, avviati ed in avvio a livello regionale, di raggiungere obiettivi comuni in merito alla qualità delle acque, difesa dei suoli, sicurezza idraulica, qualità eco sistemica e del contesto agricolo, riqualificazione e valorizzazione paesaggistica e ambientale, sviluppo economico, sensibilizzazione.

È utile evidenziare che l'Atlante, si collega strettamente con il documento d'indirizzo nazionale “Defi-

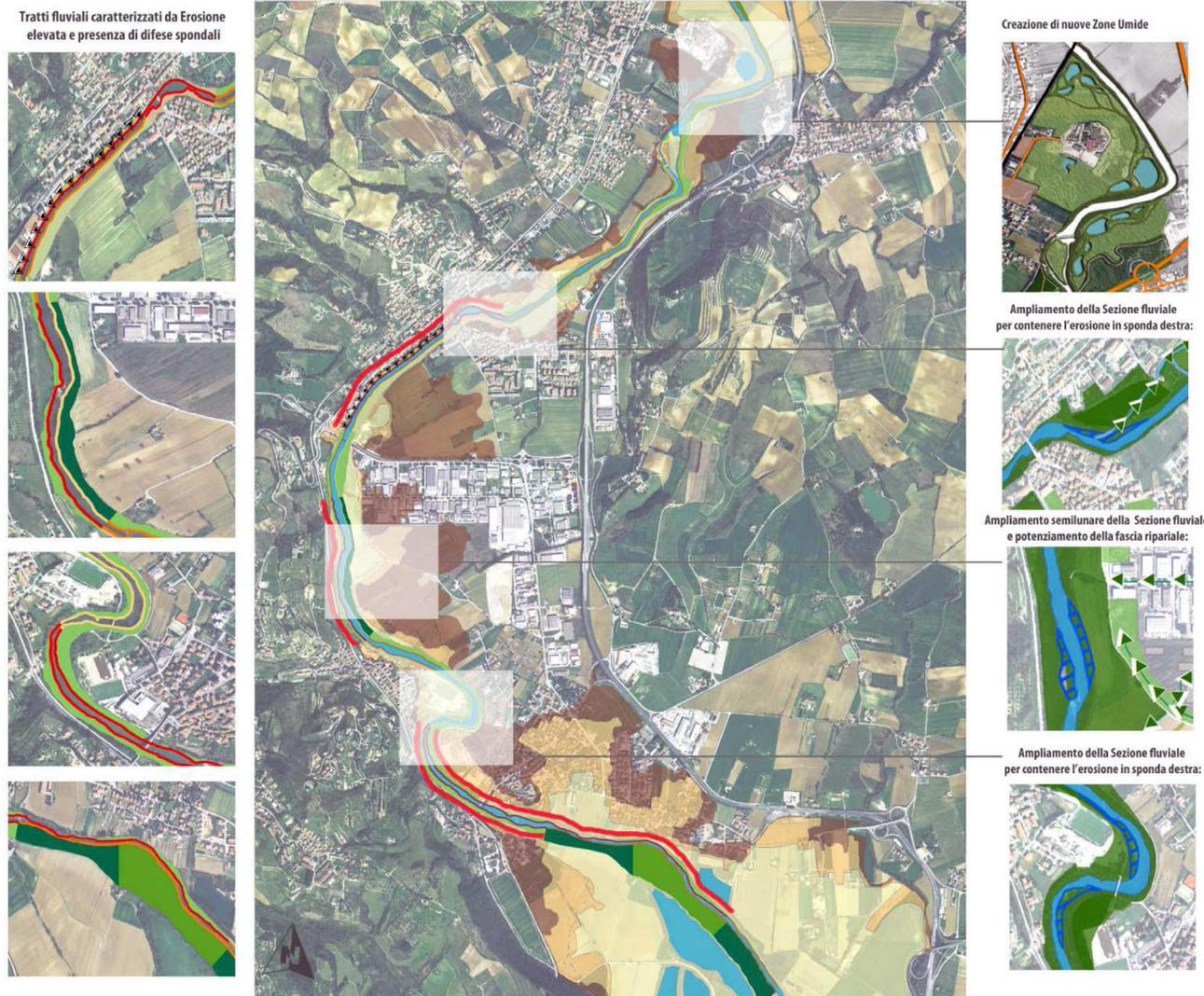


Fig. 5 Il Tevere in Umbria (aree intercluse tra fiume e città). Master Plan Ponte Felcino (Perugia). Regione Umbria, Servizio valorizzazione del territorio e tutela del paesaggio. Progetto: Arch.tti M. Bastiani, F. Nigro, V. Venerucci, 2011

nizioni e Requisiti Qualitativi di base dei Contratti di fiume” ed ha tra le sue principali finalità quella di fornire le basi per lo sviluppo dell’Analisi Conoscitiva Integrata elaborata dal proponente sugli aspetti ambientali, sociali, economici, culturali e ma-

nageriali (capitale umano) relativamente al territorio oggetto del CdF. A partire dall’insieme di queste esperienze il Tevere potrebbe rappresentare nel suo complesso un importante ambito pilota di rilevanza nazionale, per sperimentare

nuovi modelli di gestione a scala di Bacino e sub-Bacino idrografico e per avviare un meta-contratto interregionale.

*Per saperne di più:  
m.bastiani@ecoazioni.it*

<sup>1</sup> Massimo Bastiani (a cura di), *Contratti di fiume. Pianificazione strategica e partecipata dei bacini idrografici*, Dario Flaccovio editore, Palermo 2011

<sup>2</sup> Erasmo D'Angelis durante la Cabina di Regia della Struttura di Missione contro il rischio idrogeologico del 14 dicembre 2014, Palazzo Chigi, Roma

<sup>3</sup> "Strategia Nazionale di adattamento ai Cambiamenti Climatici", documento redatto dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare con il coordinamento scientifico del CMCC (Centro Euro-Mediterraneo sui cambiamenti climatici), approvato il 30 ottobre 2014 dalle Conferenze Stato Regioni ed Unificata

<sup>4</sup> Collegato ambientale alla legge di stabilità, Legge 28 dicembre 2015, n. 221, e conseguente introduzione dell'art. 68-bis all'interno del Testo Unico Ambientale (D.lgs.152/2006)

<sup>5</sup> Tavolo Nazionale dei Contratti di fiume, Ministero dell'Ambiente, ISPRA, "Definizioni e Requisiti Qualitativi di base dei Contratti di fiume" 12 marzo 2015. Il documento è stato redatto dal Gruppo di Lavoro "Riconoscimento dei CdF a scala nazionale e regionale, definizione di criteri di qualità" del Tavolo Nazionale dei Contratti di fiume

<sup>6</sup> Massimo Bastiani, Endro Martini, Giorgio Pineschi, "The Italian Experience of River Contracts and Case Study of the Serchio Valley". UNESCO's contribution to the United Nations World Water Development Report 2015 "Facing the Challenges. Case Studies and Indicators". Paris, UNESCO

<sup>7</sup> Tommaso Bastiani, "Dinamica Fluviale, sviluppo urbanistico e rischio geologico idraulico nel Basso Paglia (Umbria meridionale)", Tesi di Laurea. Università degli Studi di Perugia, Dipartimento di Fisica e Geologia, Corso di Laurea in Geologia (Relatore Corrado Cencetti), Perugia, Anno Accademico 2013-2014

<sup>8</sup> La Strategia Nazionale Aree Interne è stata avviata nel settembre 2012 dal Ministro per la Coesione con il supporto di un Comitato Tecnico Aree Interne costituito allo scopo. Ne fanno parte il Ministero dei Beni Culturali, il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, il Ministero del Lavoro, il Ministero dell'Istruzione, il Ministero della Salute, il Ministero Infrastrutture e Trasporti, l'UPI, l'ANCI, l'UNCEM, l'INEA, l'ISFOL e l'ISMEA. Il DPS vi partecipa attraverso l'UVER e l'UVAL, che lo presiede

<sup>9</sup> Massimo Bastiani, Virna Venerucci, "Preliminare di Strategia Area interna Sud-Ovest Orvietano", Assistenza tecnica al Comune di Orvieto, aprile 2016

<sup>10</sup> Consorzio Tiberina, "Il Contratto di fiume del Tevere nell'area urbana di Roma", Strumento di promozione per la qualità della vita e dell'ambiente, 2014

<sup>11</sup> Ambra Ciarapica, Massimo Bastiani (a cura di), "Atlante regionale degli obiettivi per i Contratti di fiume e di paesaggio", Regione Umbria 2016

## BIBLIOGRAFIA

Massimo Bastiani (a cura di) "Contratti di fiume. Pianificazione strategica e partecipata dei bacini idrografici" Dario Flaccovio editore, Palermo 2011

Massimo Bastiani "I Contratti di Fiume come strumento di governance delle acque in ambito urbano" in ISPRA Stato dell'Ambiente 2013 - Qualità dell'ambiente urbano IX rapporto - Focus su Acque e ambiente urbano. Roma 2013

Massimo Bastiani, Endro Martini, Giorgio Pineschi "The Italian Experience of River Contracts and Case Study of the Serchio Valley". UNESCO's contribution to the United Nations World Water Development Report 2015 "Facing the Challenges. Case Studies and Indicators". Paris, UNESCO.

Tommaso Bastiani "Dinamica Fluviale, sviluppo urbanistico e rischio geologico idraulico nel Basso Paglia (Umbria meridionale)" Tesi di Laurea. Università degli Studi di Perugia, Dipartimento di Fisica e Geologia, Corso di Laurea in Geologia (Relatore Corrado Cencetti), Perugia Anno Accademico 2013-2014

Gaetano Borrelli "La sostenibilità ambientale. Un manuale per prendere buone decisioni", Ed. ENEA 2015

Ambra Ciarapica, Massimo Bastiani (a cura di) "Atlante regionale degli obiettivi per i Contratti di fiume e di paesaggio", Regione Umbria 2016

Tavolo Nazionale dei Contratti di fiume, Ministero dell'Ambiente, ISPRA "Definizioni e Requisiti Qualitativi di base dei Contratti di fiume" 12 marzo 2015

Tavolo Nazionale dei Contratti fiume, Regione Lombardia, Regione Piemonte, Autorità di Bacino del Po, Federparchi "Carta nazionale dei Contratti di Fiume", Milano 2010  
*Gulviver firivas troximis audam ret viciptilis. C. Oltum nu mus num pl. Eliusqui tem iae ius hos ne tere impl. Quod postin seri ficon vivigilne et firisus vivitud actorartiam andac omnihiacae*