



LINEE GUIDA REGIONALI PER L'ATTIVAZIONE DEI CONTRATTI DI FIUME

LINEE GUIDA REGIONALI PER L'ATTIVAZIONE DEI CONTRATTI DI FIUME

Accordo di collaborazione tra Agenzia Regionale del Distretto Idrografico della Sardegna e Dipartimento di Architettura Design e Urbanistica dell'Università degli Studi di Sassari, finalizzato alla attivazione di un progetto di ricerca nell'ambito del Piano di Gestione del Rischio di Alluvioni sui principali corsi d'acqua del distretto idrografico della Regione Autonoma della Sardegna, ai sensi dell'art. 7 della Direttiva 2007/60/CE in data 23.10.2007 e dell'art. 7 del Decreto Legislativo 23 febbraio 2010, n. 49

GRUPPO DI LAVORO ADIS

Direttore Generale
Ing. Alberto Piras

Direttore del Servizio difesa del suolo, assetto idrogeologico e gestione del rischio alluvioni
Ing. Marco Melis

Dott.ssa Rita Casula
Dott.ssa Nicoletta Contis
Ing. Gianluigi Mancosu
Ing. Luisa Manigas

GRUPPO DI LAVORO PROTERINA

Sig.ra Martine Bachis
Dott. Corrado Sechi
Geom. Gianluca Marras

GRUPPO DI RICERCA DADU_UNISS

Responsabile scientifico
Prof.ssa Silvia Serreli

Comitato Scientifico
Prof. Giovanni Maciocco, Prof. Nicola Sechi

Gruppo di Lavoro
Prof. Giovanni Maciocco, pianificazione territoriale e progetto urbano
Prof. Nicola Sechi, ecologia
Prof.ssa Silvia Serreli, pianificazione territoriale
Prof. Domenico D'Orsogna, aspetti giuridici, Dipartimento di Giurisprudenza UNISS
Arch. Giovanni Maria Biddau, progetto urbano
Prof. Maurizio Minchilli, Sistemi Informativi Territoriali
Dott.ssa. Loredana Tedeschi, Sistemi Informativi Territoriali
Dott. Pier Paolo Spanedda, dottorando di ricerca
Simone Sanna, studente tirocinante

Con la collaborazione del CIRF
Ing. Andrea Goltara
Ing. Giancarlo Gusmaroli
Dott. Giulio Conte

e con la collaborazione di
Prof. Giovanni Maria Sechi, aspetti idraulici, DICAAR_UNICA

INTRODUZIONE	5	PARTE 2 IL CASO STUDIO PILOTA	46
Linee guida regionali per l'attivazione dei contratti di fiume. pianificazione territoriale e progettazione urbana dei contesti a rischio di alluvione in relazione ad alcuni casi studio. abstract.....	6	5. IL CONTRATTO DI FIUME PER LA BASSA VALLE DEL COGHINAS	47
PARTE 1 CONTRATTI DI FIUME, NORME E STRUMENTI.....	8	La Bassa Valle del Coghinas.....	48
1. CONTENUTI DELL'ACCORDO DI RICERCA.....	9	Lo stato ambientale del fiume e del tratto di mare alla foce	53
Contenuti.....	10	Alcune considerazioni sul deflusso minimo vitale del fiume.....	55
Requisiti operativi	10	Le attività economiche e il fiume.....	57
Finalità.....	11	6. REQUISITI URBANISTICI E DELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE.....	60
Programma operativo per il caso pilota.....	11	Gli scenari idraulici del PGRA.....	67
2. PAESAGGI D'ACQUA: ALCUNI RIFERIMENTI CONCETTUALI	14	Costruzione della base di dati georeferenziata	71
La gestione del territorio tra sicurezza e sviluppo.....	15	Riflessioni sul rapporto tra studi idraulici e scenari dei piani urbanistici comunali	75
3. STRUMENTI NORMATIVI PER LA GESTIONE DELL'ACQUA.....	17	Esperienze di natura regolamentare e progettuale.....	105
Inquadramento normativo	18	7. IL METAPROGETTO PER LA BASSA VALLE DEL COGHINAS.....	108
Struttura gestionale del contratto di fiume.....	20	Il progetto del territorio della bassa valle del Coghinas.....	109
4. I CONTRATTI DI FIUME COME STRUMENTI DI GOVERNANCE TERRITORIALE	24	8. VERSO IL CONTRATTO DI FIUME.....	112
Introduzione: i contratti di fiume nella prassi.....	25	Strumenti operativi e di <i>governance</i> : fasi preliminari	113
Inquadramento normativo e nella pianificazione	28	prima identificazione degli stakeholder	113
Natura giuridica, funzioni e principi ispiratori	30	mappatura degli stakeholder	114
Organizzazione del contratto di fiume: schema-tipo	35	Dichiarazione preliminare di intenti della Bassa Valle del Coghinas	118
Svolgimento del processo: fasi e documenti.....	37	9. COMUNICAZIONE, FORMAZIONE E EDUCAZIONE	122
Incentivi e premialità.....	40	Indagine preliminare attraverso questionari.....	123
I contratti di fiume come strumenti di governance: una sintesi.....	41	Misure e azioni adottate per informare e consultare il pubblico.....	128
		ALCUNE BIBLIOGRAFIE DI RIFERIMENTO	132
		DOCUMENTI DI RIFERIMENTO	134
		CARTOGRAFIA	135



INTRODUZIONE

LINEE GUIDA REGIONALI PER L'ATTIVAZIONE DEI CONTRATTI DI FIUME. PIANIFICAZIONE TERRITORIALE E PROGETTAZIONE URBANA DEI CONTESTI A RISCHIO DI ALLUVIONE IN RELAZIONE AD ALCUNI CASI STUDIO. ABSTRACT

Le Linee Guida Regionali per l'attivazione dei Contratti di Fiume sono state sviluppate come progetto di ricerca all'interno dell'Accordo di collaborazione tra l'Università degli studi di Sassari, Dipartimento di Architettura Design e Urbanistica di Alghero e la Regione Autonoma della Sardegna, Agenzia Regionale del Distretto Idrografico della Sardegna, (ADIS).

Costituiscono, inoltre, una delle attività previste dal progetto Proterina 3Évolution "Il terzo passo nella protezione del territorio dai rischi naturali: l'evoluzione partecipata nella gestione dei rischi derivanti dalle alluvioni", finanziato all'interno del Programma di Cooperazione Interreg V.A Francia Marittimo 2014-2020.

Alla luce di quanto previsto dal Piano di Gestione del Rischio Alluvioni della Sardegna (PGRA), la gestione delle risorse idriche e le azioni contro il rischio idrogeologico sono da considerare all'interno del processo di valorizzazione dei territori e dei paesaggi fluviali e mettono al centro dell'attenzione lo sviluppo locale delle aree interessate, gli aspetti economici, sociali ed educativi.

La ricerca del gruppo interdisciplinare dell'Università e del Distretto Idrografico della Sardegna - a cui partecipano urbanisti, architetti, ecologi, ingegneri idraulici e giuristi - si è posta l'obiettivo di approfondire lo studio di linee metodologiche per la predisposizione dei Contratti di Fiume.

I Contratti di Fiume sono basati su un processo partecipato finalizzato alla definizione di accordo volontario che coinvolge soggetti pubblici e privati, promuovendo la gestione, l'uso e la protezione del suolo e della risorsa idrica, ma soprattutto creando le condizioni per lo sviluppo locale dei territori interessati.

Le linee guida per i Contratti di Fiume forniscono le indicazioni sulla gestione degli aspetti giuridici, normativi e gestionali del Contratto, sui temi della sicurezza del territorio, sulla qualità del paesaggio-ambiente e sulla rigenerazione degli ambienti urbani in relazione con il fiume.

La sperimentazione sui Contratti di Fiume ha selezionato come area pilota il bacino della Bassa Valle del Coghinas nonché la bassa valle del Fiumendosa che costituisce area di interesse per Proterina 3Évolution.

Le attività promosse con l'accordo di ricerca contribuiscono a esplorare azioni di miglioramento della capacità delle istituzioni di prevenire e gestire in modo integrato ed intercomunale il rischio alluvione con lo scopo di creare, così come delineato dal progetto Proterina 3Évolution, comunità sempre più resilienti.

LIGNE DIRECTRICES RÉGIONALES POUR L'ACTIVATION DES CONTRATS DE RIVIERE (CONTRATTI DI FIUME). AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET PLANIFICATION URBAINE DES CONTEXTES LIES AU RISQUE D'INONDATION EN RELATION AVEC CERTAINES ÉTUDES DE CAS. RÉSUMÉ

Les lignes directrices régionales pour l'activation dei Contratti di Fiume (Contrats de Rivière), ont été développées en tant que projet de recherche au sein de l'accord de collaboration, entre l'Université de Sassari, (Département d'Architecture Design et Urbanisme d'Alghero) et la région autonome de la Sardaigne, Agence Régionale du District Hydrographique de la Sardaigne, (ARDIS).

Elles constituent en outre, l'une des activités prévues dans le projet PROTERINA 3Évolution "La troisième étape de la protection du territoire contre les risques naturels : l'évolution participative de la gestion des risques dérivant des inondations", financé dans le cadre du programme de coopération Interreg V.A. France Maritime 2014- 2020.

Compte tenu des dispositions du "Piano di gestione del rischio alluvione" (Plan de gestion des risques d'inondation) de la Sardaigne (PGRA), la gestion des ressources hydriques et les mesures contre les risques hydrologiques doivent être considérées dans le processus de valorisation des territoires et des paysages fluviaux mettant au centre de l'attention le développement local des zones concernées, les aspects économiques, sociaux et éducatifs. La recherche du groupe interdisciplinaire de l'Université et du District Hydrographique de la Sardaigne – dans laquelle participent des urbanistes, architectes, écologistes, ingénieurs hydrauliques et juristes – s'est fixée l'objectif d'approfondir l'étude des directives méthodologiques pour la préparation des contrats de rivière.

Les Contrats de rivière sont basés sur un processus participatif visant à définir un accord volontaire impliquant des entités publiques et privées, promouvant la gestion, l'utilisation et la protection du territoire et des ressources hydriques, mais surtout créant les conditions pour le développement local des territoires concernés.

Les lignes directrices pour les contrats de rivière fournissent les indications sur la gestion des aspects juridiques, réglementaires et de gestion du Contrat, sur la sécurité du territoire, sur la qualité du paysage et de l'environnement et sur la régénération des milieux urbains en rapport avec la rivière.

L'expérimentation sur les contrats de rivière a sélectionné comme zone pilote le bassin de la basse vallée du fleuve Coghinas et la basse vallée du fleuve Flumendosa, qui constitue le domaine d'intérêt pour Proterina 3Évolution.

Les activités promues par l'accord de recherche contribuent à explorer des actions d'amélioration visant à optimiser les capacités institutionnelles pour prévenir et gérer d'une manière intégrée et intercommunale le risque d'inondation dans le but de créer, comme indiqué par le projet PROTERINA 3Évolution, des communautés plus résilientes.

PARTE 1 CONTRATTI DI FIUME, NORME E STRUMENTI

1. ■ CONTENUTI DELL'ACCORDO DI RICERCA

CONTENUTI

Il presente documento illustra le attività di ricerca di cui all'accordo di collaborazione tra l'Università degli studi di Sassari, Dipartimento di Architettura Design e Urbanistica di Alghero e la Regione Autonoma della Sardegna, Agenzia Regionale del Distretto Idrografico della Sardegna, (ADIS).

L'accordo di ricerca prevedeva lo studio delle "Linee guida per la pianificazione territoriale e progettazione urbana dei contesti a rischio di alluvione in relazione ad alcuni casi di studio". In questo senso la ricerca esplicita alcuni contenuti di metodo e operativi che rimandano alle misure di prevenzione di cui al Piano di Gestione Rischio Alluvioni della Sardegna PGRA. Il Piano di gestione del rischio di alluvioni è redatto in recepimento della direttiva 2007/60/CE e del relativo decreto di recepimento nazionale, D.Lgs. 23 febbraio 2010 n. 49 "Attuazione della Direttiva Comunitaria 2007/60/CE, relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni".

In particolare l'obiettivo della ricerca è stato quello di approfondire lo studio di "Linee metodologiche per la predisposizione dei programmi di pianificazione concordata (contratti di fiume)" misura MnS_03. Come esplicitato nel PGRA il contratto di fiume si basa sul processo della copianificazione, e consiste in un accordo pubblico e volontario che coinvolge in maniera concreta e reale i soggetti (sia pubblici che privati) coinvolti in qualunque misura nella gestione, nell'uso e nella protezione della risorsa idrica.

L'attività di ricerca si è inserita anche nell'ambito della possibilità che la comunità scientifica contribuisca alla realizzazione di contributi scientifici e di collaborazione nelle attività di predisposizione della normativa tecnica di settore, così come riconosciuto anche nell'art. 19 del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 224.

La ricerca ha trovato significative connessioni con il progetto Proterina 3 Evolution, finanziato dal Programma Italia-Francia Marittimo 2014-2020 che vuole rafforzare la capacità di risposta del territorio al rischio delle alluvioni attraverso la costruzione di una maggiore consapevolezza delle istituzioni e delle comunità locali, con attività di sensibilizzazione, pianificazione partecipata e interventi concreti a livello locale. Le attività progettuali di Proterina saranno orientate, tra le varie azioni, anche a sviluppare il tema dei CdF e dei parchi blu nell'area del basso Flumendosa, una delle aree pilota del presente Accordo.

REQUISITI OPERATIVI

In relazione a queste premesse e in riferimento a un primo caso di studio pilota, la Bassa Valle del Coghinas, la ricerca ha affrontato alcuni requisiti per la progettazione, pianificazione urbana e territoriale e alcuni strumenti per il coinvolgimento di soggetti competenti:

- a. *Requisiti urbanistici e della pianificazione territoriale.* In relazione ad alcuni casi di studio, la ricerca si è posta l'obiettivo di individuare esempi di declinazione urbanistica degli interventi e azioni per la mitigazione del rischio idraulico. Per questi interventi e azioni sono state specificate le destinazioni d'uso e le categorie di intervento che possono essere previste nelle aree a rischio di alluvioni, anche in riferimento alla tematica dell'utilizzazione per scopi agricoli di tali aree.
- b. *Requisiti di progettazione urbana.* Rappresentazione di interventi progettuali esemplificativi che possano rispondere a due ordini di quesiti: la messa in sicurezza da un punto di vista idraulico e la capacità di innescare nuovi elementi di riorganizzazione urbana nei contesti di studio, anche in relazione alle previsioni delle NTA del PAI in tema di definizione di linee guida per interventi di delocalizzazione volontaria in zone sicure di edifici esistenti in aree caratterizzate da pericolosità idrogeologica, a fronte della cessione al patrimonio pubblico delle aree originarie da destinare a interventi di rinaturalizzazione e di creazione di corridoi ecologici.
- c. Individuazione di "sinergie interrelazionali" tra interventi (strutturali e non) del PGRA con le politiche di pianificazione territoriale-paesaggistica in relazione ai casi di studio, anche in relazione alle previsioni delle NTA del PAI in tema di corridoi ecologici e riqualificazione fluviale (interventi finalizzati sia alla mitigazione del rischio idraulico, attraverso il mantenimento o il miglioramento della capacità idraulica dell'alveo di piena e la tutela delle aree di espansione e di laminazione naturale, sia alla tutela e al recupero degli ecosistemi, della biodiversità, attraverso il ripristino delle caratteristiche naturali e ambientali dei corpi idrici e dei paesaggi fluviali) e di contratto di fiume (strumento volontario di programmazione strategica e negoziata che persegue la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori e dei paesaggi fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idrogeologico, contribuendo allo sviluppo locale delle aree interessate e tenendo conto degli aspetti socio economici, sociali ed educativi).

- d. Individuazione di strumenti operativi e di modalità di coinvolgimento attivo di enti competenti (quali Ordini professionali, responsabili degli uffici comunali, liberi professionisti) attraverso la realizzazione di seminari informativi/formativi sui temi del progetto di ricerca, al fine di incentivare approcci progettuali maggiormente orientati verso un corretto inserimento paesaggistico-ambientale.

FINALITÀ

La ricerca ha prodotto, in relazione al caso pilota:

a. Schemi metaprogettuali

Gli schemi metaprogettuali definiscono i requisiti di coerenza tra processi insediativi e processi connessi con il rischio idrogeologico, sotto il profilo urbanistico, idraulico, ecologico.

Gli schemi metaprogettuali sono costituiti da rappresentazioni di ambienti insediativi in cui, in relazione ai casi di studio, possono essere messi in evidenza i requisiti per il progetto e le necessità di modifica di destinazioni d'uso non compatibili con le dinamiche dell'acqua.

Gli Schemi sono elaborati a partire dalla definizione di un quadro di compatibilità tra:

- gli indirizzi dei piani settoriali: in particolare PAI, PSFF e PGRA
- il mosaico dei piani urbanistici comunali con le ipotesi di trasformazione insediativa futura

b. Linee guida per il progetto e per i Contratti di Fiume

Le linee guida esplicitano il percorso che un progetto di rigenerazione o trasformazione urbana dovrebbe delineare nei territori interessati dal rischio idrogeologico e da attività socio economiche di valorizzazione del fiume. L'obiettivo è l'esplicitazione di fasi operative che impegnano diversi soggetti nella condivisione di un percorso di valenza comunale o intercomunale per la rigenerazione urbana e ambientale degli ambiti fluviali

Come evidenziato nel programma operativo della ricerca, è stata proposta una sperimentazione sui contratti di fiume, selezionando come area pilota il bacino della Bassa Valle del Coghinas.

PROGRAMMA OPERATIVO PER IL CASO PILOTA

Le elaborazioni dell'attività di ricerca effettuata sono state sviluppate in riferimento all'ambito territoriale della Bassa Valle del Coghinas e sono stati approfonditi i seguenti aspetti di ricerca:

Individuazione di metaprogetti in relazione al caso pilota

Individuazione di metaprogetti conformi alle specificità territoriali dell'ambito analizzato, in relazione agli scenari elaborati dagli esperti idraulici dell'Università di Cagliari.

I metaprogetti pongono alcune domande sulle quali può essere fondato un progetto di territorio in cui gestione del rischio idrogeologico, qualità ambientale del territorio e dello spazio urbano orientano l'organizzazione degli insediamenti in aree a pericolosità idraulica e geologica.

I metaprogetti si sono esplicitati attraverso la realizzazione di schemi in cui sono stati rappresentati i quadri di compatibilità tra le trasformazioni urbane e i processi dell'acqua.

I quadri di compatibilità tra le trasformazioni urbane e i processi dell'acqua sono stati sviluppati con l'apporto di competenze specifiche in campo giuridico e del CIRF_Centro Italiano per la Riqualificazione Fluviale in relazione al caso di studio-pilota e hanno l'obiettivo di individuare esempi di declinazione urbanistica degli interventi e delle azioni per la mitigazione del rischio idraulico. Per questi interventi e azioni sono specificate le destinazioni d'uso e le categorie di intervento che possono essere previste nelle aree a rischio di alluvioni, come prescritto nelle linee guida e indirizzi operativi per l'attuazione del principio della invarianza idraulica (maggio 2017). Le stesse categorie vengono anche lette in riferimento alla tematica dell'utilizzazione di tali aree per scopi agricoli, come individuato nell'aggiornamento delle Norme di Attuazione del PAI approvate con la Deliberazione di Giunta Regionale n. 13/12 del 13/03/2018, che fa seguito alla Deliberazione del Comitato Istituzionale n. 1 del 27/02/2017.

Con l'apporto del CIRF e degli esperti in campo giuridico, sono state realizzate le attività propedeutiche alla predisposizione di un contratto di fiume nell'ambito del contesto territoriali oggetto di studio; a tal fine è stata avviata una fase di consultazione dei soggetti pubblici e privati che possono risultare interessati dall'attivazione del contratto, ed è stata avviata un'attività di promozione dell'iniziativa mirata ad evidenziare esigenze e opportunità offerte dall'attivazione dello strumento.

L'individuazione dei metaprogetti realizza la *Fase 1_Requisiti urbanistici e della pianificazione territoriale (punto a)*, di cui ai contenuti generali dell'accordo di ricerca.

Elaborazione di progetti in relazione al caso di studio

Gli schemi metaprogettuali sono stati approfonditi in considerazione dello specifico caso di studio e portano alla redazione di elaborati di progetto che consentono di verificare e testare le domande e i requisiti emersi in precedenza. Il caso di studio è stato affrontato anche con la collaborazione dei ricercatori di altri settori disciplinari (idraulici, ecologi, ecc.) al fine di sperimentare sul campo ipotesi di soluzione contestuali.

Questo secondo indirizzo della ricerca si realizza attraverso l'attuazione di tre linee di attività parallele:

- rappresentazione di interventi progettuali esemplificativi che possano rispondere a due ordini di quesiti: la messa in sicurezza da un punto di vista idraulico e la capacità di innescare nuovi elementi di riorganizzazione urbana nei contesti di studio, anche in relazione alle previsioni delle NTA del PAI in tema di definizione di linee guida per interventi di delocalizzazione volontaria in zone sicure di edifici esistenti in aree caratterizzate da pericolosità idrogeologica, a fronte della cessione al patrimonio pubblico delle aree originarie da destinare a interventi di rinaturalizzazione e di creazione di corridoi ecologici;
- individuazione delle strategie operative e requisiti progettuali per l'attivazione di contratti di fiume in relazione al caso di studio citato. Il contratto di fiume individua azioni e politiche intercomunali che stabiliscono nuovi impegni per la città in relazione ai temi della sicurezza del territorio, alla qualità del paesaggio-ambiente, alla rigenerazione urbana degli ambienti insediati. I soggetti coinvolti dal contratto di fiume stabiliscono per questo accordi specifici sull'organizzazione dello spazio, sui vincoli e sugli usi coerenti con la permmissibilità degli ecosistemi dell'acqua. L'attività ha portato alla predisposizione del Contratto a un sufficiente livello di dettaglio tale da consentire la successiva stipula dello stesso, che, per motivi organizzativi e temporali, non è ricompresa tra le attività oggetto del presente accordo. Il coordinamento delle attività svolte nell'ambito del presente Accordo è stato garantito da esperti del settore che hanno gestito le attività propedeutiche all'attivazione del contratto di fiume e hanno promosso il coinvolgimento dei soggetti potenzialmente interessati, evidenziando le strategie, le criticità, le opportunità e le misure da attuare.

- individuazione di strategie operative e di requisiti progettuali per la realizzazione di corridoi ecologici e interventi di riqualificazione fluviale, ovvero di interventi finalizzati sia alla mitigazione del rischio idraulico, attraverso il mantenimento o il miglioramento della capacità idraulica dell'alveo di piena e la tutela delle aree di espansione e di laminazione naturale, sia alla tutela e al recupero degli ecosistemi, della biodiversità, attraverso il ripristino delle caratteristiche naturali ed ambientali dei corpi idrici e dei paesaggi fluviali.

L'elaborazione dei progetti realizza la *Fase 2_ Requisiti di progettazione urbana e individuazione di "sinergie interrelazionali" tra interventi (punto b e c)*

Esplicitazione di linee guida

Al completamento delle attività di progettazione, sono state redatte le "Linee Guida regionali per l'attivazione dei Contratti di Fiume".

Le linee guida non costituiscono gli indirizzi per il progetto dei territori sicuri ma la sintesi delle indicazioni e delle domande emerse dall'elaborazione dei metaprogetti e degli approfondimenti progettuali nel caso di studio pilota.

Evidenziano e chiariscono il percorso attraverso cui potranno delinearsi le domande che il progetto dovrà porsi in relazione alle diverse situazioni territoriali.

Le Linee guida forniscono le indicazioni sulla gestione degli aspetti giuridici, normativi e gestionali del Contratto di fiume e tengono conto delle risultanze delle attività condotte nell'ambito dell'avvio del Contratto di fiume del caso pilota.



2. PAESAGGI D'ACQUA: ALCUNI RIFERIMENTI CONCETTUALI

LA GESTIONE DEL TERRITORIO TRA SICUREZZA E SVILUPPO

Il complesso rapporto tra ambiente-città, natura-artificio nei paesaggi dell'acqua mette davanti alla necessità di avviare una riflessione su come i problemi legati al rischio idrogeologico in un territorio possano divenire l'occasione per ridefinire la struttura delle città e renderle luoghi sicuri. La complessità dei territori, la dinamicità dei sistemi ambientali, l'incertezza legata al cambiamento climatico e alle continue trasformazioni attuate dall'uomo nel territorio evidenziano l'insufficienza di approcci basati esclusivamente su ambiti settoriali, i cui scenari deterministici producono visioni statiche del futuro della città.

In relazione all'acqua, ai suoi problemi e alle sue potenzialità, le città e i territori devono essere ripensati assumendo l'acqua stessa come elemento generatore di una nuova forma urbana, per questo l'obiettivo è un'integrazione degli indirizzi settoriali con i quali si governa lo sviluppo del territorio, in un disegno generale di città. Le risposte progettuali generali ai problemi di gestione e sicurezza del territorio propongono in questo senso il superamento di una visione settoriale delle soluzioni progettuali a favore di un approccio integrato alla complessità urbana che individua nel progetto il mezzo di esplorazione capace di affrontare i problemi su differenti livelli di azione.

I Contratti di Fiume sono strumenti di governo che possono produrre risultati concreti relativi alla gestione intercomunale e interdisciplinare delle trasformazioni del territorio finalizzati ad affrontare le problematiche ambientali e territoriali emergenti, a scala locale e/o di area vasta, l'integrazione e il coordinamento dei piani e programmi già esistenti. Si tratta in questo senso di accordi e presa di impegni da parte di una molteplicità di attori che hanno un carattere generativo perché stimolano un processo dinamico di autorganizzazione di una comunità locale, coinvolgendo diversi livelli di governo del territorio.

I fiumi in quest'ottica sono gli elementi di sinergia tra le dinamiche ambientali e le azioni previste dai piani comunali di governo del territorio, dai piani strategici, nonché dai piani di protezione civile, rappresentano gli elementi strategici per la loro valorizzazione fruitiva di tipo ricreativo e turistico.

L'approccio contrattuale promuove una visione ecosistemica dei territori dell'acqua e mette al centro delle politiche di governo del territorio la tutela della biodiversità e della qualità delle acque, la salvaguardia e riqualificazione dei sistemi ambientali e paesaggistici, la gestione sostenibile dei rischi da alluvione e da dinamica geomorfologica.

Il tema della sicurezza dei territori e in particolare del rischio idrogeologico richiama l'esigenza di un ripensamento complessivo delle relazioni tra gli insediamenti e i sistemi ambientali, divenute sempre più incompatibili. A partire da tale condizione di emergenza, si definiscono interventi di riassetto idrogeologico e di mitigazione ambientale di questi fenomeni attraverso risposte di tipo settoriale in un orizzonte temporale di breve, medio e lungo periodo. Tuttavia le soluzioni tecnico-ingegneristiche non prendono in considerazione la necessità di incorporare le differenti dimensioni del progetto in relazione alla variabilità e imprevedibilità dei fenomeni legati agli eventi meteorologici e al verificarsi delle alluvioni e dei fenomeni franosi.

Di fronte alle molteplici situazioni di crisi, emerge la necessità di riflettere sul conferimento di un significato generale di natura urbana agli interventi settoriali di contenimento del pericolo e in modo specifico sul contributo che essi possono dare per riportare la struttura delle città alla necessaria coerenza con il sistema ambientale. In questo senso l'obiettivo dei contratti di fiume è quello di costruire le condizioni per un "progetto del territorio sicuro". Questi progetti mettono in evidenza la necessità di un ripensamento del progetto dello spazio urbano, in cui il recupero delle condizioni di sicurezza si lega alla dimensione ambientale e si inserisce in prospettive più ampie di sviluppo urbano del territorio.

La necessità di gestire in maniera adeguata la presenza dell'acqua sia come risorsa che come elemento da gestire in fase di emergenza durante gli eventi meteorologici estremi ci spinge così a immaginare un nuovo paesaggio in cui il sistema ambientale del fiume diviene il centro rispetto al quale ripensare lo spazio della città.



3 ■ STRUMENTI NORMATIVI PER LA GESTIONE DELL'ACQUA

INQUADRAMENTO NORMATIVO

La gestione del rischio da alluvioni, attraverso la predisposizione e attuazione del piano di gestione, richiede di valutare le seguenti problematiche:

- le norme di salvaguardia del territorio da applicare nelle aree mappate a pericolosità da alluvione, al fine di effettuare una azione di prevenzione attraverso gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica;
- gli interventi strutturali che consentano la protezione diretta dei beni esposti alla pericolosità ed al rischio di alluvioni;
- le regole che devono garantire la corretta gestione dei corsi d'acqua, nella situazione attuale ed a seguito della realizzazione di specifici interventi strutturali;
- l'attività propria della protezione civile, che deve assicurare l'informazione alla popolazione e la gestione delle fasi di emergenza e di post emergenza.

L'art. 3 comma 1 del D.Lgs. 23 febbraio 2010 n. 49 "Attuazione della Direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni", ha assegnato alle Autorità di bacino distrettuali il compito di svolgere i seguenti adempimenti:

- a. Individuazione delle zone a rischio potenziale di alluvioni - art. 5 del D.Lgs n. 49/2010;
- b. Predisposizione delle mappe della pericolosità e del rischio di alluvioni - art. 6 del D.Lgs n. 49/2010;
- c. Predisposizione dei Piani di gestione del rischio di alluvioni (art. 7 comma 3 lettera a del D.Lgs n. 49/2010) "secondo le modalità e gli obiettivi definiti ai commi 2 e 4" dello stesso D.Lgs. n. 49/2010.

Nelle more della costituzione delle Autorità di Bacino distrettuali, l'art. 4 del D.Lgs. n. 219/2010 ha assegnato alle regioni il compito di provvedere all'adempimento degli obblighi previsti dal D.Lgs. n. 49/2010.

Il quadro normativo all'interno del quale è inquadrata la ricerca fa per questo riferimento alle seguenti norme generali e specifiche:

- il Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, relativo alle norme in materia ambientale e in particolare l'art. 68 bis che introduce la figura del Contratto di Fiume tra gli strumenti che concorrono all'attuazione degli atti di pianificazione di distretto a livello di bacino e sottobacino idrografico;
- la Direttiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007,

- relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni;
- il Decreto Legislativo 23 febbraio 2010, n. 49, "Attuazione della direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni";
- il Decreto Legislativo 10 dicembre 2010, n. 219, ed in particolare l'art. 4 relativo alle "Disposizioni transitorie"
- la Delibera del Comitato Istituzionale dell'Autorità di Bacino della Sardegna n. 1 del 3.12.2014 con la quale si approva la Valutazione Globale Provvisoria del Piano di Gestione del Rischio di Alluvioni del distretto idrografico della Regione Autonoma della Sardegna - Art. 10 del D.Lgs. 23 febbraio 2010 n. 49;
- la Delibera del Comitato Istituzionale dell'Autorità di Bacino della Sardegna n. 1 del 18.12.2014 con la quale si approva relativamente al Piano di Gestione del Rischio di Alluvioni del distretto idrografico della Regione Autonoma della Sardegna, il Progetto di Piano e il Rapporto preliminare sulla VAS in Attuazione della Direttiva 2007/60/CE;
- la deliberazione della Giunta Regionale n. 19/16 del 28.04.2015 che istituisce il Tavolo di coordinamento per l'attuazione della direttiva 2007/60/CE e la redazione del Piano di gestione del rischio di alluvioni della Sardegna" per assicurare carattere di priorità alle attività volte alla elaborazione del piano di gestione del rischio di alluvioni;
- la Deliberazione del Comitato Istituzionale dell'Autorità di Bacino della Sardegna n. 1 del 30.07.2015 "Attuazione della Direttiva 2007/60/CE e del D.Lgs. 23 febbraio 2010 n. 49 - Piano di Gestione del Rischio di Alluvioni del distretto idrografico della Regione Autonoma della Sardegna. Adempimenti art. 13 del D.Lgs. 3 aprile 2006 n. 152: Proposta di Piano, Rapporto ambientale, Sintesi non tecnica e Valutazione di Incidenza con la quale è stata adottata, per le finalità di cui all'art. 13 del D.Lgs 152/2006, la "Proposta del Piano di Gestione del Rischio di Alluvioni";
- la Deliberazione del Comitato Istituzionale dell'Autorità di Bacino della Sardegna n. 2 del 30.07.2015 "Direttiva 2007/60/CE - D.Lgs.49/2010 - Coordinamento tra il Piano di Gestione del Rischio di Alluvioni (PGRA) e gli strumenti della pianificazione di bacino di cui alla Parte Terza del D.Lgs.152/2006 e s.m.i. - Modifica alle Norme di Attuazione del Piano Stralcio di Bacino per l'Assetto Idrogeologico (PAI)" con la quale, ai sensi dell'art.31 della L.R. 19/2006, e per le finalità di cui all'art.9 del D.Lgs. 49/2010, è stata approvata la proposta di variante al PAI costituita dall'integrazione del Titolo V alle N.A del PAI recante "Norme in materia di coordinamento tra il PAI e il Piano di Gestione del rischio di alluvioni (PGRA)". All'interno del Titolo V alle N.A del PAI vengono indicati i principi per l'avvio dei Contratti di fiume (art. 43) e i criteri per la delocalizzazione e la riduzione della vulnerabilità degli edifici esistenti

(art. 49) oltre alle più generali norme in materia di rischio di alluvioni (PGRA). Fra le Misure del PGRA vengono individuate le “Linee metodologiche per la predisposizione dei programmi di pianificazione concordata (contratti di fiume)” che rappresentano *Misure di prevenzione* in conformità con quanto indicato negli “Schema per il reporting della Dir. 2007/60/CE art. 7: Piani di Gestione del Rischio Alluvioni” elaborato dall’Ispra e coerentemente con le finalità della direttiva 2007/60/CE. Oltre ad essi sempre all’interno del Titolo V alle N.A del PAI si focalizza l’attenzione sui Corridoi ecologici (art. 48) come elementi finalizzati alla mitigazione del rischio idraulico;

- la Deliberazione del Comitato Istituzionale dell’Autorità di Bacino della Sardegna n. 1 del 17.12.2015 con la quale il PGRA è stato approvato a livello regionale ai fini del successivo iter di approvazione in sede statale;
- la Deliberazione del Comitato Istituzionale dell’Autorità di Bacino della Sardegna n. 2 del 15.03.2016 con la quale il PGRA è stato approvato in via definitiva;
- la Deliberazione del Comitato Istituzionale dell’Autorità di Bacino della Sardegna n. 1 del 27.02.2018 con la quale sono state approvate alcune modifiche alle NTA del PAI riguardo alla disciplina sull’utilizzo delle aree individuate come allagabili e ai principi generali circa le azioni possibili riguardo alle tematiche dell’uso del suolo, della gestione delle attività agricole, della gestione selvicolturale e dell’esercizio della pastorizia;

Il PGRA del distretto idrografico della Sardegna è stato approvato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 ottobre 2016 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana Serie generale n. 30 del 6 febbraio 2017.

Come indicato nella “Relazione sulle misure non strutturali del marzo 2016 - Re02” del Piano di Gestione del rischio di alluvioni (PGRA) la direttiva quadro in materia di acque (2000/60/CE) individua l’approccio partecipativo come componente strategica per la pianificazione e la gestione della risorsa idrica in senso lato. Tale principio è stato adottato in Italia con il D.Lgs. 152/2006 al fine di mettere in campo azioni per la costituzione di scenari strategici di gestione dei bacini avvalendosi di particolari strumenti di pianificazione concordata, quali tra gli altri il “contratto di fiume”. In relazione alle indicazioni che il D.Lgs. 152/2006 mostra in riferimento allo strumento del “contratto di fiume”, è da notare come il Titolo V delle N.A del PAI capovolge il rapporto tra sviluppo del territorio e rischio idrogeologico e assegna al contratto di fiume, la capacità di promuovere progetti di territorio e non solo assolvere alle tematiche del rischio.

STRUTTURA GESTIONALE DEL CONTRATTO DI FIUME

A livello nazionale, è emersa la necessità di promuovere una maggiore e più efficace conoscenza dello strumento del contratto di fiume per gestire in maniera armonizzata e integrata i bacini e sottobacini dei corpi idrici, dai fiumi veri e propri ai laghi, lagune, stagni ecc. All'interno del progetto CReAMO PA "Competenze e Reti per l'Integrazione Ambientale e per il Miglioramento delle Organizzazioni della PA", finanziato nell'ambito del PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020, è stata istituita una struttura centrale di coordinamento, presso il MATTM, che si pone l'obiettivo di colmare il deficit conoscitivo sullo strumento CdF e, allo stesso tempo, condividere una metodologia comune da utilizzare su scala locale, regionale e nazionale.

La struttura di coordinamento ha preso il nome di Osservatorio Nazionale dei Contratti di Fiume e opera in stretta relazione con le Regioni e le varie Autorità di Distretto. È stato formalmente costituito il 13 novembre 2017 e si pone alcuni prioritari obiettivi tra cui la necessità di armonizzare gli approcci nell'interpretazione dei CdF sulle differenti scale territoriali dove viene applicato.

La creazione di una banca dati per l'archiviazione e l'elaborazione dei dati, unitamente ad una attività di monitoraggio sulle attività portate avanti dai vari CdF, assolvono al compito di costruire un quadro conoscitivo condiviso da tutti gli attori in campo e, allo stesso tempo, consentire una diffusione delle conoscenze e delle buone pratiche di livello orizzontale. Definire le strategie da mettere in campo, dopo aver messo in luce le criticità applicative, diventa anche questo una finalità da perseguire insieme alla definizione di documenti tecnici specifici, sulla base di materiali già redatti nei territori, in progetti di ricerca e anche in altri Paesi. L'Osservatorio intende inoltre garantire una specifica attività di formazione delle varie amministrazioni coinvolte e azioni di comunicazione e informazione sul tema specifico rivolte ad un pubblico più vasto.

La struttura dell'Osservatorio è così composta

- il Comitato di indirizzo, istituito il 13 novembre 2017, è composto da rappresentanti istituzionali con differenti e specifiche esperienze su questo tema;
- un Gruppo di Lavoro Tecnico-scientifico e Operativo, la cui attivazione è prevista nel mese di aprile 2018;
- la Consulta delle istituzioni, istituita il 14 dicembre 2017, è costituita dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e Bolzano, dalle Autorità di bacino distrettuale e da una

rappresentanza dei comuni italiani. Vi partecipano rappresentanti di altri ministeri e istituzioni nazionali interessati alle tematiche affrontate nei CdF tra cui il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, la Struttura di missione contro il dissesto Idrogeologico e per lo sviluppo delle infrastrutture idriche (#ItaliaSicura), l'ISPRA, l'Associazione nazionale dei Comuni Italiani, e anche altri soggetti in rappresentanza di associazioni di livello nazionale;

- la Banca dati dei CdF che conterrà documentazione, anche di natura strettamente tecnica a differente scala, sarà accessibile al pubblico, comprenderà dati relativi a vari soggetti territoriali come le Regioni, le Autorità di Distretto i Comuni, i Parchi, ecc. e sarà messa in connessione con altre banche dati.

Il 5 febbraio 2018 si è tenuta la prima Conferenza dell'Osservatorio Nazionale dei Contratti di Fiume durante la quale le varie istituzioni nazionali, i rappresentanti locali ed esperti a vario titolo impegnati nella promozione dei "Contratti di Fiume" hanno condiviso le numerose esperienze già in corso di attuazione sui vari territori. Tutti i partecipanti alla conferenza hanno ribadito l'impegno a vedere nei CdF uno strumento per semplificare le politiche di gestione della risorsa idrica, attraverso la formulazione di strategie condivise, senza voler introdurre un ulteriore livello di pianificazione. L'intento è muovere nella direzione di un più ampio coinvolgimento dei privati attraverso una cooperazione attiva nella realizzazione degli interventi anche con la stipula di patti di collaborazione per la gestione congiunta del territorio, vissuto nella sua accezione di bene comune. Al momento i contratti di fiume coinvolgono più di 3000 Comunità locali, con 276 Contratti in fase di attuazione a differente livello: 93 CdF attivati di cui 11 già sottoscritti, 82 CdF avviati e 101 annunciati.

Le "Linee guida per le attività di programmazione e progettazione degli interventi per il contrasto del rischio idrogeologico", redatte nel mese di settembre 2017 dalla Struttura di missione contro il dissesto idrogeologico e per lo sviluppo delle infrastrutture idriche (#ItaliaSicura), prevedono che il Contratto di Fiume possa essere utilizzato come strumento per ascoltare e recepire le istanze del territorio, condividere intenti, impegni e responsabilità per gestire la percezione sul sistema sociale ed economico degli impatti che derivano dagli interventi per il contrasto del rischio idrogeologico.

Formazione di Base sui Contratti di Fiume

Dal 12 al 14 giugno 2018, ad Alghero, si è svolto il primo corso di formazione di base sui Contratti di Fiume, che si inserisce nell'ambito del Progetto CREIAMO PA "Competenze e Reti per l'Integrazione Ambientale e per il Miglioramento delle Organizzazioni della PA", realizzato dal Ministero dell'Ambiente con il supporto tecnico-scientifico e operativo di Sogesid S.p.A.

L'iniziativa formativa si è articolata in tre giorni e si è posta l'obiettivo di fornire le competenze di base per la gestione di un contratto di Fiume, illustrando le conoscenze e gli strumenti necessari per l'avvio e la gestione di tale processo.

Le tre giornate di formazione hanno visto impegnati numerosi rappresentanti della Regione Autonoma della Sardegna, di Comuni e Province, Autorità di Bacino, rappresentanti di Consorzi di Bonifica, di Enti Parco e dell'Università di Sassari; si sono alternati momenti di lezione frontale e di attività di learning by doing, con laboratori organizzati per gruppi di lavoro, con esame di due casi studio, allo scopo di stimolare la discussione, il confronto e l'approfondimento delle tematiche affrontate.

Con l'ausilio di alcuni esperti del settore, sono stati analizzati i temi di preminente rilevanza quali la diagnostica partecipativa, la previsione di scenari strategici e l'elaborazione di programmi d'azione.

Il ragionamento svolto durante i tre giorni ha avuto come linea guida il processo decisionale che porta al contratto di fiume, così come è stato delineato nel documento "Definizioni e requisiti qualitativi di base dei contratti di fiume", prodotto dal Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume con il Ministero dell'Ambiente ed ISPRA.

Il processo decisionale può essere riassunto nelle seguenti fasi:

- Documento d'intenti
- Analisi conoscitiva preliminare integrata
- Documento strategico
- Programma d'Azione (PA)
- Processi partecipativi aperti e inclusivi
- Atto di impegno formale
- Sistema di controllo e monitoraggio periodico del contratto
- Informazione al pubblico

La formazione si è focalizzata su tre aspetti principali del processo, quali la partecipazione al processo di CDF e la scelta dei possibili partner e portatori di interesse, l'elaborazione di scenari strategici e la redazione del programma di azione.

Il tema dell'individuazione dei portatori di interesse (stakeholder) è stato approfondito poiché la loro scelta influenza in maniera significativa le probabilità di successo dell'intero processo di CDF. Sono state illustrate alcune metodologie per compiere una *stakeholder analysis* che permetta di ottenere una classificazione e mappatura dei possibili interlocutori suddividendoli, in base alle loro caratteristiche, in tre categorie: essenziali (attori chiave), appetibili e deboli (o marginali).

Questa tipizzazione consente di elaborare una long list di stakeholder di alta, media e bassa rilevanza; dall'analisi incrociata delle prime due categorie, si passa alla stesura di una short list su tre livelli di decrescente rilevanza: i potenziali partner, la cui partecipazione è assolutamente necessaria, gli attori da coinvolgere e quelli da consultare, la cui presenza è auspicabile per un buon successo del processo e anche gli attori da monitorare e informare, la cui partecipazione non è strettamente necessaria ma che è comunque doveroso interpellare.

Sono stati anche illustrati i principali strumenti di partecipazione da utilizzare per le prime fasi del processo decisionale, quali la redazione del documento d'intenti e l'elaborazione del quadro conoscitivo. In entrambi questi momenti, le tecniche di lavoro che si fondano sull'ascolto attivo e sulla condivisione delle conoscenze sono una importante garanzia per creare condizioni favorevoli al dialogo tra gli attori, che iniziano così a confrontarsi sulle tematiche proprie del fiume.

La riflessione e l'attività di laboratorio sul "Documento strategico" sono stati l'occasione per stimolare tutti i partecipanti al corso a impostare un ragionamento a medio e lungo termine. La costruzione di scenari futuri aiuta a ragionare superando lo schema del prevedibile e incoraggia a pensare a visioni alternative, che comprendano vantaggi e svantaggi delle scelte che si ipotizzano ma che, allo stesso tempo, non si limitano ad azioni di pianificazione troppo vincolata sui limiti del presente.

L'ultima giornata del corso è stata dedicata al programma d'azione e ai partecipanti è stato richiesto lo sforzo di passare da una visione a medio e lungo termine, propria del documento strategico, ad una programmazione delle azioni da svolgere, con un orizzonte temporale di tre o quattro anni. L'attenzione si è concentrata sulla necessità di individuare obiettivi concreti da perseguire, gli attori interessati, tempi e modalità di attuazione, le

risorse umane ed economiche necessarie per svolgere le azioni di programma e la copertura finanziaria.

Un aspetto di rilevante interesse è stato la definizione di un apposito sistema di monitoraggio, da affiancare al programma delle azioni da svolgere. Il controllo sulle azioni in corso risulta di grande utilità per verificare il raggiungimento degli obiettivi, valutare l'entità di un eventuale scostamento rispetto al target fissato e anche per ricalibrare gli obiettivi in virtù delle possibili criticità rilevate durante il monitoraggio.

L'attività di laboratorio si è concentrata su due aree studio: la bassa valle del Coghinas e la laguna del Calich. Seppur con percorsi diversi, questi territori stanno sperimentando l'avvio di contratto di fiume, un contratto di laguna nel caso del Calich, che ha visto la sottoscrizione del documento di intenti da parte dei quattro Comuni della bassa valle del Coghinas e, nel caso del Calich, la sottoscrizione di un protocollo di intesa da parte dei vari soggetti che hanno ruolo all'interno del bacino idrografico della laguna.





4. I CONTRATTI DI FIUME COME STRUMENTI DI GOVERNANCE TERRITORIALE

INTRODUZIONE: I CONTRATTI DI FIUME NELLA PRASSI

L'espressione "Contratto di Fiume" (Contrat de Rivière) viene utilizzata, per la prima volta, in Francia nel 1981¹, quale strumento di applicazione privilegiata del S.A.G.E (*Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau*) volto a consentire una gestione equilibrata e durevole dei bacini idrici.

Si tratta di un modello che ha poi ispirato la legislazione di diversi Paesi: il CdF costituisce il frutto di un lavoro di studio e di ricerca che si svolge ormai da molti anni e che ha dato vita, nei vari Paesi, a soluzioni applicative considerevolmente differenti.

Nell'esperienza italiana il CdF si configura quale strumento che consente di coniugare il rendimento economico con la sostenibilità ambientale e l'utilità pubblica e, in applicazione dei principi di sussidiarietà orizzontale e verticale, di promuovere una governance locale integrata. Più nello specifico, l'obiettivo dei Contratti di fiume è quello di individuare soluzioni efficaci per la riqualificazione dei bacini fluviali, promuovendo progettualità territoriali che, oltre al ruolo guida dei Comuni, prevedano anche il coinvolgimento delle comunità e dell'associazionismo locale, in un'ottica di partecipazione attiva. Tra le finalità dei Contratti di fiume, infatti, ci sono anche la valorizzazione dei corsi d'acqua e del territorio circostante, dal punto di vista sociale, didattico, culturale, fruitivo, turistico e paesaggistico.

Il contratto di fiume è un atto di programmazione negoziata generativo di un processo dinamico di autorganizzazione di una comunità locale, stimolato e supportato dai pubblici poteri. Gli elementi costitutivi di tale fattispecie complessa sono formati, innanzitutto, da una comunità, la quale si compone di cittadini, imprese, associazioni, oltretutto dalle istituzioni come i Comuni, le Province e le Regioni. A tale componente si aggiunge la presenza di un territorio attraversato da un corso d'acqua e un insieme di politiche e progetti su diversi livelli.

In Italia, la promozione dei CdF viene intrapresa a partire dal 2007, ad opera del Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume, quale gruppo di lavoro del Coordinamento A21 Locali Italiane. Tale gruppo di lavoro ha provveduto ad approvare nell'anno 2010, la Carta Nazionale dei Contratti di Fiume, con la quale vengono definiti i principi, le fasi di

attuazione caratteristiche e gli obiettivi propri di un CdF. La Carta è uno strumento di soft law, a cui possono ispirarsi i CdF adottati ai diversi livelli. Negli ultimi anni si è assistito all'adesione alla Carta Nazionale dei Contratti di Fiume da parte di numerose amministrazioni regionali, in un'ottica di condivisione e di assunzione di un ruolo attivo da parte delle singole regioni. La Carta Nazionale dei Contratti di Fiume ha avuto, infatti, il merito di dare una prima definizione delle finalità e del procedimento di adozione di tali strumenti, con l'obiettivo di favorire l'instaurarsi di processi partecipativi dal basso, nel perseguimento di un pieno collegamento con il contesto territoriale, sociale e amministrativo di riferimento e la produzione di risultati concreti e monitorabili nel tempo. A tal fine sono stati individuati i requisiti di finalità e coerenza e i requisiti di impostazione. I primi sono finalizzati a chiarire le relazioni tra i CdF e le normative ambientali, partendo dalla direttiva quadro sulle acque e coinvolgendo anche i piani e i programmi già esistenti sul territorio; i secondi attengono, invece, alle fasi ritenute essenziali per la formazione e l'articolazione dei medesimi CdF.

La prassi sviluppatasi anteriormente all'intervento del legislatore nel 2015 (che ha introdotto l'art. 68 bis nel D. Lgs. 152/2006, specificamente dedicato ai CdF) - in un contesto che era privo di riferimenti legislativi unitari e che lasciava ampio margine di discrezionalità alle singole amministrazioni regionali e agli enti locali - ha trovato nella Carta Nazionale dei Contratti di Fiume un importante fattore di armonizzazione.

Nel 2015, con l'inserimento dell'art. 68 bis nel D. Lgs. 152/2006, si è inteso rafforzare ed incentivare esplicitamente la diffusione di una pratica innovativa nella gestione dei bacini fluviali promuovendo strumenti di programmazione dal basso che puntino a garantire - attraverso un approccio innovativo e di partecipazione - la tutela e la corretta gestione delle risorse idriche, la valorizzazione dei territori fluviali, unitamente alla salvaguardia delle aree dal rischio idraulico.

Si tratta di un atto di impegno condiviso da parte di diversi soggetti, pubblici e privati, a vario titolo interessati alla rigenerazione urbana e ambientale di corridoi fluviali che insistono su territori di bacini o sotto-bacini fluviali. La promozione di un Contratto di Fiume attua politiche di gestione delle risorse territoriali in relazione alla protezione e tutela degli ambienti naturali, alla tutela delle acque, alla difesa del suolo, alla protezione

¹ Si tratta di un'iniziativa che si è posta in continuità con le operazioni di "rivières propres" (fiumi puliti), lanciate dal Comitato interministeriale per la qualità della vita. Il primo Contratto di Fiume è stato, poi,

concluso nel 1983 (Contrat de rivière de la Thur). Cfr. Guide méthodologique relatif au contrat de rivière, ottobre 2001, del Ministère de la Région Wallonne e della Fondation Universitaire Luxembourgeoise.

del rischio idraulico. Gli accordi possono mettere in atto processi di pianificazione strategica comunale e intercomunale; comprendono azioni di riqualificazione dei bacini fluviali e delle risorse idriche, programmi e azioni di sviluppo economico, sociale e culturale di valorizzazione del territorio in cui il fiume è considerato il centro dell'organizzazione spaziale.

Si associa a esso una figura giuridica che rafforza i presupposti già delineati nella pianificazione di bacino. La riqualificazione del bacino idrografico è infatti il presupposto degli accordi e agisce alla scala intercomunale coinvolgendo aspetti paesistico-ambientali (secondo quanto stabilito dalla legge nazionale di recepimento della Convenzione europea del paesaggio) di sviluppo socio-economico, di prevenzione del rischio alluvioni.

La Regione Sardegna, nel richiamare il complesso di indicazioni e dati emergenti ovvero elaborati dall'esperienza nazionale, con le presenti Linee Guida adegua i principi della propria regolazione e della propria azione in materia di CdF al proprio specifico contesto di riferimento. economico-sociale, ambientale, paesaggistico, territoriale, istituzionale.

L'art.43 delle Norme di Attuazione del Titolo V, del Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico (PAI) della Sardegna definisce il CdF quale *“strumento volontario di programmazione strategica e negoziata che persegue la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori e dei paesaggi fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idrogeologico, contribuendo allo sviluppo locale delle aree interessate e tenendo conto degli aspetti socio economici, sociali ed educativi”*.

Nel contesto italiano, la prassi sviluppatasi in riferimento ai CdF ha costituito anche un tentativo di risposta alle difficoltà inerenti la gestione dei servizi degli enti pubblici locali e al deficit di democraticità dei processi decisionali e di partecipazione dei privati. La prassi mostra che la platea dei soggetti coinvolti nel procedimento di formazione e di attuazione dei CdF è, infatti, molto ampia e ricomprende soggetti pubblici appartenenti a diversi livelli di governo e soggetti privati, in quanto singoli o quali membri di formazioni sociali. Nelle diverse esperienze regionali, l'iniziativa è stata esercitata tanto dai soggetti pubblici, quanto da quelli privati, nel rispetto del principio di sussidiarietà e al fine di tutelare i diversi interessi coinvolti: la tutela dell'ambiente e del paesaggio, la tutela della salute, la promozione di forme di economia circolare e del turismo, soprattutto nelle aree rurali.

Nell'ambito dei CdF, il potere di iniziativa è pertanto riconosciuto a tutti coloro che, con la loro azione, possono contribuire al raggiungimento degli obiettivi strategici

dell'accordo stesso, mettendo a disposizione le proprie risorse umane, conoscitive o finanziarie. In tale contesto, si rinvia la partecipazione sia di diverse amministrazioni, quali quelle regionali, provinciali e locali, sia di svariate categorie di privati, come gli imprenditori della zona, le associazioni istituite per la promozione turistica o i singoli cittadini, proprietari, ad esempio, di appezzamenti di terreno non distanti dai corsi d'acqua. Ciascuno di questi soggetti interviene a vario titolo nel progetto, apportando contributi di varia entità e natura e ottenendone una utilità.

L'iter si apre di regola con la condivisione di un documento d'intenti, il quale deve contenere le motivazioni e gli obiettivi generali, la metodologia di lavoro prescelta, le criticità specifiche. Si tratta di un documento iniziale, ma che deve già coinvolgere tutti gli attori principali che prendono parte al processo, per avviare correttamente il procedimento di formazione del CdF.

Il Documento d'intenti è affiancato da un'analisi preliminare integrata inerente gli aspetti ambientali, sociali ed economici del territorio in considerazione. Tale esame viene definito "Analisi conoscitiva", consente la determinazione e la valorizzazione degli obiettivi operativi sui quali tutti gli attori devono impegnarsi.

Successivamente, si procede alla somministrazione di un questionario sulle esigenze, sulle potenzialità e sulle problematiche, alle comunità coinvolte, alle amministrazioni e alle realtà associative del territorio in oggetto. Grazie ai dati raccolti, viene redatto un Piano di Azione che, attraverso l'istituzione di una Segreteria tecnico - scientifica, ha l'obiettivo di coordinare le politiche di sviluppo locale del territorio e la pianificazione inerente il bacino fluviale, in un orizzonte temporale di medio - lungo termine, e di fornire una descrizione sintetica del contributo delle singole azioni e della loro compatibilità con le finalità proprie della normativa dell'Unione Europea. L'obiettivo è quello di chiudere tale percorso, attraverso la definizione della strategia di azione, della ripartizione dei rischi e delle concrete risorse a disposizione.

Tutte le fasi dell'iter di formazione dei CdF si caratterizzano per la partecipazione attiva dei diversi soggetti coinvolti, i quali assumono su di sé impegni e responsabilità specifiche. I CdF sono "processi partecipativi aperti ed inclusivi" proprio perché, attraverso di essi, si cerca di raggiungere una piena condivisione di intenti. Solo al termine di questa attività preparatoria, si procede alla conclusione del CdF vero e proprio, cioè quell'atto di impegno vincolante che formalizza le decisioni condivise nel processo partecipativo, definendo gli impegni specifici di ciascun partecipante all'accordo.

Gli studi del CIRF (Centro Italiano per la Riquilificazione Fluviale) mostrano che i temi affrontati dai contratti di fiume alla scala del bacino e del sottobacino in Italia ruotano attorno a quattro campi, posti in relazione dalle azioni di concertazione:

- valorizzazione delle risorse idriche e degli ambienti connessi;
- gestione della sicurezza idraulica;
- assetto e uso del suolo;
- tutela delle risorse idriche e degli ambienti connessi.

La necessità di un approccio integrato, multi-obiettivo e multi-scalare, sia nella definizione delle misure che nella loro valutazione, è chiaramente riconosciuta dalla Direttiva Alluvioni (2007/60/CE), che impegna gli Stati Membri ad effettuare una valutazione e a predisporre piani per la gestione del rischio, e non solo della pericolosità e chiede esplicitamente di mettere in atto tutte le sinergie possibili tra obiettivi di qualità ecologica dei fiumi e riduzione del rischio idraulico, recuperando ovunque possibile “più spazio per i fiumi”. La scelta di questo approccio è stata recentemente riconfermata dal “Piano per la salvaguardia delle risorse idriche europee” – meglio conosciuto come “Blueprint” – della Commissione Europea (2012), che prevede quale strategia fondamentale per la riduzione del rischio idraulico, tenuto conto di tutti gli altri obiettivi di salvaguardia della risorsa idrica che è contemporaneamente necessario perseguire, quello della riconnessione al fiume delle piane inondabili disconnesse a causa dell’intervento antropico. I benefici di questo approccio integrato vengono poi evidenziati in tutte le iniziative europee e internazionali e, di recente, nazionali (Rapporto sul Capitale naturale) che promuovono la valutazione dei servizi ambientali, o ecosistemici (“ecosystem services”), in relazione ai quali, il beneficio di solito più evidente e chiaramente monetizzabile di corsi d’acqua in condizioni più naturali è la mitigazione del rischio di alluvioni.

INQUADRAMENTO NORMATIVO E NELLA PIANIFICAZIONE

I Contratti di fiume trovano fondamento nella normativa europea, nazionale e regionale, attraverso la quale vengono indicate linee generali per la concretizzazione di politiche territoriali e ambientali.

A livello europeo il riferimento base è costituito dalla Direttiva Quadro 2000/60/CE (direttiva quadro sulle acque)², che definisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di gestione delle risorse idriche. Attraverso l'individuazione di percorsi comuni con altre normative europee essa delinea politiche utili alla riqualificazione delle acque superficiali e sotterranee che abbiano fondamento su strumenti di *governance* per attuare le politiche ambientali, individuando il "bacino idrografico" come unità di riferimento per il governo e il risanamento delle acque. Da richiamare in particolare l'art. 14, che esplicita l'importanza dell'informazione, dalla consultazione e dalla partecipazione dell'opinione pubblica inserite all'interno di un'azione coerente a livello locale.

Sono da richiamare inoltre:

- la Direttiva 2007/60/CE³ (direttiva alluvioni), relativa alla gestione del rischio alluvioni;
- la Direttiva Habitat 92/43/CEE⁴ (direttiva Habitat) che prevede la creazione di una Rete ecologica europea;
- la Direttiva 2008/56/CE⁵ direttiva quadro sulla strategia marina).

A livello nazionale, il Contratto di Fiume è oggi definito quale strumento di programmazione strategica e negoziata nel D.Lgs 152/2006 "Norme in materia ambientale", normativa quadro sull'Ambiente, prevenzione e riduzione dell'inquinamento che recepisce la Direttiva 2000/60/CE; divide il territorio nazionale in distretti idrografici e attribuisce la guida di questi

² Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2000/60/CE, del 23 ottobre 2000, quadro per l'azione comunitaria in materia di acque.

³ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2007/60/CE, del 23 ottobre 2007 valutazione e gestione dei rischi da alluvioni

⁴ Direttiva del Consiglio 92/43/CEE, del 21 maggio 1992, conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatica.

ambiti all'Autorità di Distretto idrografico attraverso Piani di Gestione che vengono elaborati per ogni distretto.

Più precisamente l'art. 68 bis del D.Lgs del 3 aprile 2006, n. 152, e ss.mm.ii., introdotto con l'aggiornamento approvato nel 2015, prevede che i Contratti di Fiume *"concorrono alla definizione e all'attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a livello di bacino e sottobacino idrografico, quali strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata che perseguono la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale di tali aree"*.

I Contratti di fiume sono anche inseriti nella "Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici" redatta dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare con il coordinamento scientifico del Centro Euro-Mediterraneo sui cambiamenti climatici, approvata dalla Conferenza Stato Regioni e dalla Conferenza Unificata, il 30 ottobre 2014 e adottata con Decreto Direttoriale 16 giugno 2015, n. 86.

Parimenti, gli obiettivi dei Contratti di Fiume contribuiscono al raggiungimento delle priorità della comunicazione della commissione COM (2010) 2020 "EUROPA 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" con particolare riferimento alla priorità "crescita sostenibile" che mira a promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva.

A livello nazionale, da ultimo, si segnala l'istituzione – nel novembre 2017 - dell'Osservatorio Nazionale sui Contratti di Fiume presso il Ministero dell'Ambiente: una struttura centrale di indirizzo e coordinamento, che risponde al fabbisogno di armonizzazione dell'attuazione dei Contratti di Fiume su scala locale, regionale e nazionale. L'Osservatorio è strutturato in un Comitato di indirizzo, un Gruppo di Lavoro Tecnico Operativo e la Consulta delle istituzioni e si avvale della banca dati dei contratti di fiume.

Nell'ambito del sistema di pianificazione regionale il CdF è disciplinato in primo luogo dall'art.43 delle Norme di Attuazione del Titolo V, del Piano Stralcio per l'Assetto

⁵ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2008/56/CE, del 17 giugno 2008, quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino

Idrogeologico (PAI) della Sardegna contenente le "Norme in materia di coordinamento tra il PAI e il Piano di Gestione del rischio di alluvioni (PGR) approvato a ottobre 2015, il quale così recita:

"1. Il contratto di fiume, nell'ottica del raggiungimento degli obiettivi della direttiva 2000/60/CE e della direttiva 2007/60/CE concorre alle finalità del PAI e del PGR, quale strumento volontario di programmazione strategica e negoziata che contribuisce allo sviluppo locale delle aree interessate mediante la considerazione degli aspetti socio economici, sociali ed educativi, attraverso azioni di tutela, corretta gestione delle risorse idriche e valorizzazione dei territori e dei paesaggi fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idrogeologico.

2. Per le finalità di cui al comma 1, l'Autorità di bacino, la Regione, gli Enti locali territorialmente interessati e gli altri soggetti competenti promuovono, attraverso il massimo coinvolgimento dei portatori di interessi diffusi, la sottoscrizione del contratto di fiume al fine di:

- contribuire allo sviluppo locale delle aree interessate e favorire la realizzazione integrata delle previsioni del PAI, del PGR e degli altri strumenti di pianificazione dell'assetto idrogeologico;
- identificare azioni concordate, anche di autodifesa individuale della popolazione, per la riduzione degli effetti delle alluvioni, a fronte di concreti impegni assunti dai partecipanti al contratto di fiume, da verificare e monitorare periodicamente;
- coordinare le azioni di manutenzione dei corsi d'acqua non solo in funzione delle condizioni di rischio ma anche dell'esistenza delle strutture eco-sistemiche, della conservazione della biodiversità e della valorizzazione dei paesaggi fluviali;
- promuovere la partecipazione attiva del pubblico e la diffusione delle informazioni connesse alle tematiche di conoscenza e di gestione del rischio, di tutela delle acque, degli ecosistemi acquatici e dei paesaggi fluviali;
- coinvolgere i vari enti competenti e i portatori di interessi diffusi in una gestione partecipata, su base volontaristica, delle problematiche inerenti al rischio idrogeologico, alla tutela dei corsi d'acqua e alla valorizzazione dei paesaggi fluviali".

Ulteriore disciplina di livello regionale del Cdf è contenuta nella "Relazione sulle misure non strutturali del marzo 2016 - Re02" del Piano di Gestione del rischio di alluvioni (PGR), che nel par.19, specificamente dedicato a le "Linee metodologiche per la predisposizione dei programmi di pianificazione concordata", così prevede:

"La direttiva quadro in materia di acque (Water Framework Directive 2000/60/CE) individua l'approccio partecipativo come componente strategica per la pianificazione e la gestione della risorsa idrica in senso lato; tale principio è stato adottato sia in Italia con il D.Lgs. 152/2006, sia in Europa nelle successive Direttive emanate nell'ambito della gestione dei bacini

idrografici, tra cui la direttiva alluvioni 2007/60/CE recepita in Italia dal D.Lgs. 49/2010. In questo quadro normativo, la partecipazione delle parti interessate viene individuata quale componente fondamentale per un'efficace applicazione delle previsioni dei piani di bacino. In recepimento di questo principio, al fine di mettere in campo azioni fattive di coinvolgimento di tutte le parti interessate, diversi Stati europei e alcune regioni italiane hanno messo in essere azioni per la costituzione di scenari strategici di gestione dei bacini avvalendosi di particolari strumenti di pianificazione concordata, quali tra gli altri i "contratto di fiume".

Il contratto di fiume è uno strumento di programmazione negoziata, che si concretizza in un accordo che coinvolge i diversi attori interessati nell'intero processo di pianificazione strategica del bacino, e consiste nell'adozione di un quadro di riferimento in cui la pubblica utilità, le misure economiche, le attività sociali e la sostenibilità di questi interventi sono bilanciati al fine di ottenere soluzioni efficaci per la rigenerazione della qualità dei bacini idrografici.

Il contratto di fiume si basa sul processo della copianificazione, e consiste pertanto in un accordo pubblico e volontario che coinvolge in maniera concreta e reale i soggetti (sia pubblici che privati) coinvolti in qualunque misura nella gestione, nell'uso e nella protezione della risorsa idrica. L'attività di partecipazione comporta il coinvolgimento di diversi attori, con il fine ultimo del miglioramento della qualità ambientale del bacino e, in senso più ampio, di tutto il contesto paesaggistico, territoriale e ambientale, nei quali sono quindi inclusi anche i processi di natura idrogeologica e geomorfologica. Tale accordo ha come obiettivo finale quello di realizzare uno scenario strategico a lungo termine, che coinvolga aspetti tecnici, ambientali, paesaggistici, socio economici, sociali ed educativi. Vengono infatti innescati processi di riduzione della qualità delle acque, di riduzione del rischio idrogeologico, di integrazione e miglioramento del rapporto tra le aree urbane e i paesaggi rurali, di miglioramento della qualità ambientale di bacino, di diffusione della conoscenza e della cultura dell'acqua. Una delle caratteristiche principali di questi strumenti pianificatori è la flessibilità: in base alle diverse esigenze che si possono manifestare durante l'implementazione delle misure previste dal contratto, l'accordo stesso può essere modificato, adattato e reso più conforme alle specifiche esigenze manifestate dalle parti. Un contratto di fiume si basa quindi su alcuni elementi chiave: le parti coinvolte (soggetti pubblici o privati, enti locali, associazioni, cittadini, operatori economici), il territorio in cui operano le parti (inteso nella totalità delle sue componenti fisiche quali acqua, aria, suolo, aree urbane) e l'insieme delle politiche e delle strategie con cui le parti pianificano l'utilizzo del territorio.

Un contratto di fiume può prevedere misure finalizzate all'utilizzo del territorio anche in presenza di vincoli idrogeologici stabiliti dal quadro normativo vigente, purchè nell'utilizzo

vengano adottate specifiche misure di gestione e prevenzione dei danni potenziali nel caso in cui si verifichi il fenomeno alluvionale. Tale misura può comportare sia un maggiore presidio e controllo del territorio, che si traduce in una più efficace attività di manutenzione e gestione del territorio, sia un uso sostenibile anche dal punto di vista socio-economico, il quale risulterebbe altrimenti compromesso per la presenza dei vincoli idrogeologici. I contratti di fiume si concretizzano quindi in strumenti di pianificazione concordata, orientata al conseguimento di obiettivi che risultano condivisi sia dai soggetti che vivono in uno specifico contesto territoriale sia dalle parti coinvolte nella sua gestione (omissis)".

I CdF sono inclusi come Misure di prevenzione (Codice ISPRA M2) nelle misure non strutturali del PGRA della Regione Sardegna. In esse i CdF vengono definiti come misura di prevenzione PGRA_MnS_03 "Linee metodologiche per la predisposizione dei programmi di pianificazione concordata".



NATURA GIURIDICA, FUNZIONI E PRINCIPI ISPIRATORI

Natura giuridica

I Contratti di Fiume (CdF) sono espressamente definiti (art. 68 bis del D.Lgs del 3 aprile 2006, n. 152, introdotto nel 2015) come “*strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata*” che “*concorrono alla definizione e all’attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a livello di bacino e sottobacino idrografico*” e 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*”.

Lo scopo dei contratti di fiume è incentrato sulla riqualificazione dei territori dei bacini-sottobacini idrografici e sul contenimento del degrado ecologico e paesaggistico attraverso processi di programmazione negoziata e partecipata.

Il riferimento normativo degli accordi di programmazione negoziata, nella quale ricadono i Contratti di Fiume, è la Legge n. 662/1996 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), all’art. 2 – comma 203 lett. a), che definisce l’Accordo di programmazione negoziata come “*la regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private per l’attuazione di interventi diversi, riferiti ad un’unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza*”.

Il legislatore nazionale, seppur in ritardo rispetto ad altre realtà europee, è pertanto intervenuto prevedendo un’apposita disposizione in materia di CdF, nell’ambito delle misure previste in materia ambientale per il contenimento dell’uso eccessivo delle risorse CdF concorrano alla definizione e all’attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a scala di bacino e sotto-bacino idrografico, presupponendo una coerenza con i piani e i programmi già esistenti e dando vita a processi partecipativi aperti e inclusivi, con condivisione di intenti, di impegni e di responsabilità tra i soggetti aderenti.

Diverse sono le finalità perseguite, le quali possono essere ricondotte all’interno di due distinti settori: la tutela dell’ambiente e la prevenzione dei danni ambientali nelle zone attraversate da un bacino idrico, cui si aggiunge la promozione delle aree circostanti. La ratio della disposizione di cui all’art. 68 bis D. Lgs. 152/2006 è riconducibile ai concetti di: volontarietà, responsabilità e integrazione.

Il riferimento alla programmazione negoziata lascia peraltro spazio per la possibile definizione di tipologie diverse di contrattazione programmata, consentendo il ricorso sia

a moduli pubblicitari ovvero misti (accordi tra amministrazioni, accordi di programma, accordi ex art. 11 legge n.241/1990) sia a strumenti atipici, purché efficaci rispetto agli obiettivi perseguiti, riconducibili alla formula giuridica "Partenariato Pubblico - Privato" (d'ora in avanti, PPP) che trova origine nell'ambito del diritto dell'Unione Europea e consiste in un complesso di forme di collaborazione tra pubblico e privato, in cui le rispettive risorse e competenze si integrano per la realizzazione e gestione di progetti condivisi, di opere pubbliche o di pubblico interesse. Il PPP mira a consentire all'amministrazione di accrescere le risorse a propria disposizione e di acquisire competenze e soluzioni innovative, con riguardo a questioni complesse. Si tratta di una categoria contrattuale aperta e flessibile che ricomprende diversi modelli di cooperazione, dosando rischi e responsabilità e dando piena realizzazione al principio di sussidiarietà. Nello specifico, i partenariati pubblico - privato possono avere natura contrattuale, con regolazione su base convenzionale, ovvero essere istituzionalizzati. L'art. 68 bis D. Lgs. 152/2006 in materia di CdF fa riferimento pertanto a uno strumento aperto, duttile e utile, compatibile anche con il modello del PPP.

Il CdF sostanzia pertanto una operazione amministrativa complessa, al cui interno può trovare spazio una combinazione adeguata di diverse fattispecie consensuali: accordi tra amministrazioni, accordi di programma, accordi tra privati e p.a., contratti ad oggetto pubblico, conferenze di servizi, contratti di diritto privato, partenariati pubblico/privati, patti di collaborazione. Un recente riferimento normativo è costituito anche dall'art. 190 del D. Lgs. 50/2016, il quale prevede che "gli enti territoriali definiscono con apposita delibera i criteri e le condizioni per la realizzazione di contratti di partenariato sociale, sulla base di progetti presentati da cittadini singoli o associati, purché individuati in relazione ad un preciso ambito territoriale. I contratti possono riguardare la pulizia, la manutenzione, l'abbellimento di aree verdi, piazze o strade, ovvero la loro valorizzazione mediante iniziative culturali di vario genere, interventi di decoro urbano, di recupero e riuso con finalità di interesse generale, di aree e beni immobili inutilizzati. In relazione alla tipologia degli interventi, gli enti territoriali individuano riduzioni o esenzioni di tributi corrispondenti al tipo di attività svolta dal privato o dalla associazione ovvero comunque

utili alla comunità di riferimento in un'ottica di recupero del valore sociale della partecipazione dei cittadini alla stessa" (c.d. baratto amministrativo).

Attraverso lo strumento Contratto di fiume la Regione Autonoma della Sardegna sostiene attività di partecipazione negoziata e volontaria al fine di promuovere una gestione integrata delle politiche ambientali e territoriali che si esplicita nella costruzione di una visione condivisa del bacino idrografico.

L'avvio di tali processi ai diversi livelli territoriali tiene in considerazione i differenti contesti amministrativi e geografici, nel rispetto dell'autonomia di gestione di tutti i soggetti operanti, in coerenza con i differenti impianti normativi. I Contratti di fiume rappresentano pertanto processi di negoziazione tra i soggetti privati e le Pubbliche Amministrazioni in equilibrio con le peculiarità dei bacini e in sintonia con le aspettative della cittadinanza.

Attraverso l'adattabilità di tali processi decisionali le esigenze dei territori si sostanziano perciò in accordi multisettoriali e multiscalari che nascono da un Programma d'Azione (PA) condiviso dai soggetti aderenti al CdF.

Come definito dalle Definizioni e Requisiti Qualitativi di Base dei Contratti di Fiume e dalla direttiva 2007/60CE, i CdF "concorrono alla definizione e all'attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a scala di bacino e sotto-bacino idrografico e in particolare del Piano di gestione del rischio alluvioni⁶ e del Piano di gestione delle acque⁷".

I CdF costituiscono una modalità di gestione territoriale del corso d'acqua per cui la comunità è chiamata a elaborare una visione condivisa a cui si aderisce volontariamente facendo emergere i conflitti, gli interessi, ma anche le vocazioni territoriali. Attraverso il dialogo tra i soggetti a vario titolo portatori di interesse è possibile integrare e coordinare gli strumenti di pianificazione territoriale, di tutela ambientale e di programmazione presenti sul territorio.

Gli strumenti descritti possono essere impiegati con riferimento a categorie di corpo idrico diverse dal fiume: contratti di lago, di costa, di foce, di acque di transizione e di falda.

⁶ Art. 7 decreto legislativo 23 febbraio 2010, n.49, "Attuazione della direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione ed alla gestione del rischio da alluvioni"

⁷ Art.117 parte III, "Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche" del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, "Norme in materia ambientale"

Obiettivi

Il Contratto di Fiume persegue gli obiettivi generali previsti dall'art.43 delle Norme di Attuazione del Titolo V, del Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico (PAI) della Sardegna contenente le "Norme in materia di coordinamento tra il PAI e il Piano di Gestione del rischio di alluvioni (PGRA)":

- contribuire allo sviluppo locale delle aree interessate e favorire la realizzazione integrata delle previsioni del Piano di Assetto Idrogeologico, Piano Stralcio Fasce Fluviali, del Piano di Gestione Rischio Alluvioni e degli altri strumenti di pianificazione dell'assetto idrogeologico;
- identificare azioni concordate, anche di autodifesa individuale della popolazione, per la riduzione degli effetti delle alluvioni, a fronte di concreti impegni assunti dai partecipanti al contratto di fiume, da verificare e monitorare periodicamente;
- coordinare le azioni di manutenzione dei corsi d'acqua non solo in funzione delle condizioni di rischio ma anche dell'esistenza delle strutture eco-sistemiche, della conservazione della biodiversità e della valorizzazione dei paesaggi fluviali;
- promuovere la partecipazione attiva del pubblico e la diffusione delle informazioni connesse alle tematiche di conoscenza e di gestione del rischio, di tutela delle acque, degli ecosistemi acquatici e dei paesaggi fluviali;
- salvaguardare, mantenere e valorizzare le attività agricole ai fini di uno sviluppo economico compatibile con il sistema fluviale, del parco agrario fluviale.

In questa direzione i CdF perseguono obiettivi legati alla sicurezza, mitigazione e prevenzione dei rischi, riequilibrio ambientale e valorizzazione paesaggistica, uso sostenibile delle risorse, fruizione turistica sostenibile, diffusione della cultura dell'acqua.

Il Contratto di Fiume consente di incoraggiare la cooperazione e la condivisione tra diversi soggetti dello stesso livello e tra diversi livelli di governo al fine di perseguire le seguenti finalità:

- considerare il fiume come elemento centrale dell'organizzazione territoriale e dello sviluppo locale futuro anche in un'ottica di intercomunalità;
- individuare le modalità più opportune per tradurre localmente i principi europei della governance fluviale, intesa come l'insieme dei principi, dei modi e delle procedure per la gestione e il governo territoriale partecipato, valorizzando la sussidiarietà istituzionale e promuovendo il coinvolgimento attivo dei soggetti locali interessati;
- maturare una visione unitaria per la gestione del sistema idrografico, integrando le varie politiche di settore, mettendo in coordinamento i vari strumenti di pianificazione e

programmazione territoriale e favorendo la coerenza tra iniziative locali e strategia di bacino: in particolare per il bacino idrografico di riferimento appare necessario approfondire il coordinamento tra Piano di Gestione, volto al raggiungimento del "buono stato" ambientale, e Piano di Gestione del Rischio Alluvioni, volto a ridurre il rischio per le popolazioni esposte nonché con il coordinamento con gli altri piani regionali territoriali, con particolare riferimento al Piano Paesaggistico Regionale;

- condividere le misure prioritarie per la gestione sostenibile del sistema fluviale, anche in relazione alle esigenze di fruizione ambientale, agricola, paesaggistica e culturale dello stesso, e i conseguenti impegni dei soggetti aderenti.

I Contratti di fiume favoriscono la creazione di una visione condivisa che permetta di orientare il processo verso una definizione esplicita degli obiettivi e stimolare la progettualità territoriale dal basso promuovendo azioni dirette.

Nell'ambito delle attività propedeutiche alla definizione del Contratto di Fiume, gli obiettivi generali sopra indicati dovranno essere declinati in obiettivi specifici coerenti con il quadro di riferimento programmatico definito dalla normativa e dalla pianificazione vigenti, con le specificità geografiche del bacino interessato e con le istanze territoriali dei portatori di interesse.

Si tratteranno tutti temi pertinenti per definire un programma di azioni, tra loro, fortemente correlate che abbiano come fondamento la valorizzazione e condivisione del patrimonio conoscitivo di dati esistente e il coinvolgimento e la partecipazione degli attori del territorio di riferimento.

Le misure così coordinate dovranno dare specifico impulso a un progetto di sviluppo locale intercomunale che mette il fiume al centro dell'organizzazione territoriale in quanto risorsa pubblica accessibile e fruibile sulla quale fondare strategie innovative e sostenibili di sviluppo dell'assetto insediativo, produttivo e turistico.

La Regione e altri soggetti istituzionali possono essere proponenti dell'avvio del processo di costruzione del CdF anche se la gestione, in linea generale, è di regola affidata agli Enti comunali, in ragione delle specifiche competenze istituzionali in materia di risorse idriche e del principio di sussidiarietà.

Nell'ambito dell'intero processo è importante che tutti i soggetti coinvolti o stakeholders, siano essi pubblici o privati, rendano disponibili le proprie competenze e disponibilità di azione in relazione alle proprie possibilità di spesa e agli impegni assunti al momento della firma della lettera di Intenti, del Contratto di Fiume e del relativo Piano d'Azione.

Seguendo tali principi e seguenti condizioni dovrebbero indirizzare la scelta dell'area in cui attivare prioritariamente un CdF:

- l'esistenza di progettualità negoziali che insistono sul territorio, anche non strettamente connesse alla gestione delle risorse idriche, che riconoscano nella cooperazione un principio fondamentale.

- la sussistenza di conflitti e/o opportunità che possono essere gestiti attraverso un approccio partecipato e integrato al fine di raggiungere una gestione efficiente delle risorse idriche e delle scelte di pianificazione.

Qualunque trasformazione dei bacini idrografici presi in esame deve fare riferimento ad un approccio di tipo ecosistemico che, a partire dalle risorse idriche e dal riconoscimento del sistema fluviale come cardine delle scelte di sviluppo, riconosce nel bacino l'unità di misura per l'avvio di azioni condivise e volontarie di riqualificazione.

In sintonia con quanto definito dal International Council for Local Environmental Initiatives, le comunità insediate definiscono in modo condiviso le misure per la riqualificazione dei territori "[...] senza minacciare l'operabilità dei sistemi naturale, edificato e sociale da cui dipende la fornitura [...] dei servizi ambientali, sociali ed economici"⁸.

In caso ci sia la volontà di avviare un processo partecipato, in questo caso definito Contratto di Fiume, il processo seguirà lo schema delineato delle presenti Linee Guida.

È possibile l'attivazione dei Contratti di Fiume anche su realtà territoriali più contenute rispetto alle Aree dei bacini idrografici di riferimento in presenza di particolari criticità o di una forte volontà e coesione del territorio per gestire e risolvere in modo partecipato problematiche di carattere strettamente locale.

Principi ispiratori

Il Contratto di Fiume si basa sui principi della *governance* multilivello. L'insieme di principi, regole e procedure partecipative che riguardano la gestione e il governo dell'iniziativa dovranno interessare pertanto tutti gli Enti e le organizzazioni a vario titolo aderenti (partecipazione intra - e inter istituzionale), nonchè il rapporto tra queste e il largo pubblico interessato (partecipazione extra-istituzionale). In tal senso tutti i soggetti che a vario titolo aderiscono al processo partecipato del Contratto di Fiume si impegnano a favorire i principi

di seguito richiamati all'interno della propria organizzazione di afferenza (se pertinente con le finalità del Contratto di Fiume) e nell'ambito dei momenti di confronto e contributo al Contratto di Fiume stesso.

Il processo partecipativo del Contratto di Fiume:

1. si conforma ai principi di informazione, consultazione e coinvolgimento espressi dalla Direttiva Quadro sulle Acque (Direttiva 2000/60/CE) e dalla Direttiva 2007/60/CE, la quale individua nel "bacino idrografico" la corretta unità di riferimento per il governo delle acque attraverso opportuni Piani di Gestione e relativamente a ciò prevede espressamente "la partecipazione attiva di tutte le parti interessate all'attuazione";
2. si conforma a quanto previsto dalla Direttiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio Europeo del 28 gennaio 2003, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio, che si prefigge (art. 1) di garantire "il diritto di accesso all'informazione ambientale detenuta dalle autorità pubbliche o per conto di esse e stabilire i termini e le condizioni di base nonché modalità pratiche per il suo esercizio" e "che l'informazione ambientale sia sistematicamente e progressivamente messa a disposizione del pubblico e diffusa, in modo da ottenere la più ampia possibile sistematica disponibilità e diffusione al pubblico dell'informazione ambientale";
3. si conforma altresì a quanto previsto dalla Direttiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio Europeo del 26 maggio 2003, sulla partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e modifica le direttive del Consiglio 85/337/CEE e 96/61/CE relativamente alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia, che si prefigge di contribuire (art. 1) "all'attuazione degli obblighi derivanti dalla convenzione di Aarhus", in particolare "prevedendo la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale";
4. adotta i principi di snellezza operativa e di massima semplicità formale, privilegiando la formazione delle decisioni attraverso il dialogo, la condivisione, la mediazione e regolazione dei conflitti tra interessi diversi;
5. si basa sulla collaborazione tra gli aderenti e sull'accettazione reciproca di possibili incomprensioni e divergenze, con l'intento comune di cercare di superarle costruttivamente;

⁸ 1994, International Council for Local Environmental Initiatives

6. richiede agli aderenti un approccio propositivo e costruttivo alle discussioni, guardando alla pluralità dei punti di vista innanzitutto come potenziale arricchimento, nonché ascoltando e rispettando i diversi punti di vista prima di assumere una posizione;

7. si svolge a titolo volontario e non determina diritto a rimborsi o compensi;

8. è aperto al contributo di tutti gli aderenti per costruire un patrimonio di conoscenza comune del territorio in esame, per comprendere come meglio gestirlo e per individuare azioni concrete di riqualificazione, garantendo reciprocamente uno spazio di discussione all'interno del quale possano venire registrate tutte le posizioni e il relativo grado di condivisione, nonché essere assicurate le basi per la continuità e il rispetto nel tempo delle decisioni concordate;

9. prevede discussioni con carattere costruttivo e progressivo e pertanto i contributi raccolti durante un incontro possono essere messi in discussione negli incontri successivi, purché le modifiche siano condivise anche dalla maggior parte di coloro che avevano partecipato alla elaborazione dei contributi iniziali;

10. viene condotto da facilitatori con il compito di (i) garantire il rispetto dell'agenda e dei tempi prefissati per ciascun incontro, (ii) favorire la discussione in modo equilibrato ed aperto, (iii) mediare le posizioni divergenti e conflittuali dei partecipanti e (iv) sintetizzare i lavori.

In linea con tali principi, i CdF sono processi decisionali partecipati, strumenti operativi che possono produrre risultati concreti relativi alla gestione intercomunale delle trasformazioni del territorio monitorabili nel breve e medio periodo, finalizzati ad affrontare le problematiche ambientali e territoriali emergenti di una specifica area perseguendo, a scala locale e/o di area vasta, l'integrazione e il coordinamento dei piani e programmi già esistenti.

Tra gli aspetti caratteristici del Contratto di Fiume si evidenzia la contestuale presenza di volontarietà, inclusione, collaborazione ed assunzione di impegni reciproci. Tali quattro attributi compongono la fisionomia del Contratto di Fiume, che costituisce un processo decisionale ad ingresso volontario e aperto (chiunque a vario titolo interessato può aderire ma comporta un impegno dei partecipanti). In tal senso tutti i soggetti che a vario titolo aderiscono al processo partecipato del Contratto di Fiume in oggetto si impegnano a favorire i principi sopra richiamati all'interno della propria organizzazione di appartenenza (se pertinente con le finalità del Contratto di Fiume) e nell'ambito dei momenti di confronto e contributo al Contratto di Fiume stesso.

Tutti gli aderenti collaborano attivamente alla formulazione e implementazione della decisione comune e vincolante (gli impegni contrattuali sono regolati da obbligazioni, anch'esse oggetto del processo negoziale).

Il Contratto di Fiume rappresenta una misura la cui adozione non è obbligatoria, ma una volta individuato come strumento di lavoro l'esito della contrattualizzazione deve stabilire degli impegni, il rispetto dei quali sarà verificato nell'ambito dello stesso processo.

La Relazione sulle misure non strutturali del Piano di Gestione del rischio di Alluvioni prevede espressamente, al riguardo, che, a fronte di tali impegni assunti dai sottoscrittori, il Contratto di Fiume può *"identificare azioni per la riduzione degli effetti delle alluvioni e contestualmente per la attenuazione controllata dei vincoli della pianificazione dell'assetto idrogeologico"*.

Il Contratto di Fiume deve prevedere modalità operative volte a favorire il rispetto degli impegni attraverso meccanismi premianti o sanzionatori (vedi infra).

L'adesione al processo deve intendersi volontaria e non vincolante per la sottoscrizione finale dell'atto programmatico che sostanzierà il Contratto di Fiume, ma comporta la condivisione degli impegni di cui al successivo punto. Può essere formalizzata in qualunque momento, prima della firma del Contratto di Fiume in oggetto, sottoscrivendo la Dichiarazione di Intenti.

Il processo decisionale partecipato per il Contratto di Fiume in oggetto è aperto all'adesione e alla partecipazione attiva da parte di tutti i soggetti, pubblici e privati, a vario titolo interessati alla gestione sostenibile del sistema idrografico in oggetto. L'adesione si sostanzia nella partecipazione alle attività dell'Assemblea di Bacino e nella fruizione degli strumenti di partecipazione.

L'adesione al processo deve intendersi volontaria e non vincolante per la sottoscrizione finale dell'atto programmatico che sostanzierà il Contratto di Fiume, ma comporta l'impegno a partecipare alle iniziative del Contratto di Fiume.

ORGANIZZAZIONE DEL CONTRATTO DI FIUME: SCHEMA-TIPO

La presente sintesi costituisce il riferimento metodologico e organizzativo per lo svolgimento del processo decisionale partecipato propedeutico alla definizione di qualsiasi Contratto di Fiume.

La struttura organizzativa può essere preventivamente determinata all'interno di un Protocollo di Intesa stipulato tra gli enti promotori del Contratto. Durante l'evolversi del processo la struttura può essere modificata e resa più adeguata rispetto alle esigenze contestuali.

La Regione Autonoma della Sardegna al fine di garantire efficacia nelle azioni di gestione dei processi legati alla risorsa acqua e dell'ambiente ad essa connesso si avvale del coordinamento di uno o più comuni come livello più idoneo per il raccordo delle realtà locali ad esigenze di valenza sovralocale.

I Comuni competenti per territorio si avvarranno delle strutture di seguito illustrate e si assumono la Responsabilità del Contratto di Fiume.

Al fine di consentire un efficiente ed efficace svolgimento del percorso decisionale partecipato per il Contratto di Fiume si identifica una struttura organizzativa declinata in tre organi di lavoro: Assemblea di Bacino, Gruppo di Coordinamento, Segreteria Tecnica.

Assemblea di Bacino

La Assemblea di Bacino (AB) è l'organo della partecipazione pubblica estesa all'intero territorio del sistema fluviale interessato, alla quale possono partecipare tutti i rappresentanti (o loro delegati) di organizzazioni pubbliche o private, nonché i singoli cittadini, a vario titolo interessati al processo.

Composizione e ruolo

In sintesi l'Assemblea di Bacino può essere composta da:

- Organizzazioni che rappresentino le comunità locali;
- Organizzazioni che rappresentino gruppi di cittadini portatori di interesse;
- Enti di governo del territorio con competenza diretta o indiretta sul bacino idrografico di riferimento;
- Cittadini interessati in qualità di uditori.

Ha il compito di contribuire alla costruzione della conoscenza, all'individuazione delle problematiche e delle opportunità, alla definizione delle possibili soluzioni e alla condivisione delle scelte prima della formale sottoscrizione del Contratto di Fiume.

L'Assemblea di Bacino ha il compito precipuo di far emergere criticità e problematiche e condividere l'operato del Gruppo di Coordinamento. Attraverso essa si attua l'acquisizione degli interessi locali presenti sul territorio e la divulgazione delle preferenze relative alle fasi di avvio e gestione del Contratto di Fiume.

L'Assemblea per favorire la partecipazione dei soggetti interessati si riunisce in sedi diffuse sul territorio almeno con cadenza annuale in modo da consentire un aggiornamento periodico sullo stato di attuazione del Piano d'Azione. Possono essere inoltre convocate sessioni tematiche su temi specifici al fine di rendere maggiormente comprensibili eventuali azioni legate a settori specialistici.

Gruppo di Coordinamento

Il Gruppo di Coordinamento (GC) è l'organo istituzionale che ha il compito di istruire e validare i risultati del lavoro dell'Assemblea di Bacino, verificandone la coerenza normativa e programmatica con il Piano di Gestione delle Acque e con il Piano di Gestione del Rischio da Alluvioni del Distretto Idrografico della Sardegna, nonché con tutti i disposti del vigente quadro pianificatorio e programmatico. Inoltre ha il compito di programmazione delle azioni che tengano conto delle proposte che emergeranno dai lavori dell'Assemblea di Bacino del Contratto di Fiume e di supervisione sul processo decisionale, anche in riferimento alle vigenti norme nazionali e regionali, nonché di favorire la diffusione dell'iniziativa nel territorio, individuare e informare i soggetti interessati, garantire la comunicazione e il trasferimento delle informazioni tra gli attori del processo, coordinare e promuovere le attività di progetto.

Composizione e ruolo

Esso è costituita dai soggetti istituzionali che rivestono, in ragione delle loro competenze, un ruolo fondamentale per l'elaborazione e l'attuazione del Contratto di Fiume.

Il Gruppo di Coordinamento può essere composto da uno o più attori indicati di seguito:

- Regione Autonoma della Sardegna nella persona del Presidente (o suo/suoi delegato/i);
- Segretario Generale (o suo/suoi delegato/i) dell'Agenzia regionale del distretto

idrografico della Sardegna;

- i Sindaci (o loro delegato/i) dei Comuni interessati al processo;
- Unione dei comuni cui è riconosciuto il ruolo di promozione e coordinamento del Contratto, nella persona del Presidente di riferimento o suo delegato;
- Rappresentanza significativa dei Comuni del Bacino, nella persona del Sindaco o suo delegato;
- Enti Parco.

Possono essere indicati anche altri soggetti che possono essere parte integrante del Gruppo di Coordinamento:

- Associazioni di Comuni (Comunità montane o collinari, Patti territoriali, etc);
- Autorità preposta all'organizzazione e controllo del Servizio idrico integrato;
- Rappresentanti di Associazioni di cittadinanza e di categoria.

Nel caso sia necessario richiedere competenze esclusive per rispondere a problematiche specifiche o particolari esigenze espresse per i contesti di riferimento, possono essere coinvolti consulenti tecnici nelle riunioni del Gruppo di Coordinamento.

Il Gruppo di Coordinamento ha il compito di giungere alla stesura condivisa del "Contratto di Fiume". Attraverso funzioni politico-decisionali e di coordinamento condivide problematiche, definisce gli obiettivi e assume le decisioni riguardanti le attività del Piano di Azione.

Il Gruppo di Coordinamento svolge di regola le seguenti attività:

- organizza incontri plenari avvalendosi del supporto della Segreteria Tecnica;
- redige il verbale di sintesi degli incontri come strumento di approvazione delle decisioni assunte;
- può dotarsi di una regolamentazione del proprio funzionamento;
- programmazione delle azioni che tengano conto delle proposte che emergeranno dai lavori dell'Assemblea di Bacino del Contratto di Fiume.

Segreteria Tecnica

La Segreteria Tecnica (ST) è l'organo operativo di supporto al Gruppo di Coordinamento e all'Assemblea di Bacino ed è composta da un funzionario della Regione Sardegna, da un funzionario per ognuno dei Comuni interessati al processo, nonché da eventuali esperti esterni di diversa estrazione disciplinare. Ha il compito di svolgere tutti i passaggi tecnici per la costruzione del quadro conoscitivo, valutativo e decisionale, tra cui la raccolta di dati e informazioni, la ricognizione dei piani e dei progetti, l'adozione di strumenti diagnostici,

l'elaborazione tecnica di analisi e valutazione, la redazione dei documenti di progetto. Ha inoltre il compito di progettare e condurre la facilitazione degli incontri dell'Assemblea di Bacino. Svolge il ruolo di segreteria organizzativa di progetto, gestendo le tempistiche e la logistica generale del processo, oltre alla gestione delle attività di comunicazione.

Composizione e ruolo

Essa è composta dai soggetti preposti all'elaborazione e alla gestione del Contratto di Fiume. In particolare da:

- Regione Sardegna, rappresentata da una struttura dell'ente con competenze adeguate;
- Comuni interessati al processo rappresentati da un funzionario per ognuno;
- Eventuali consulenti esterni qualora le problematiche trattate ne richiedessero il parere o le competenze.

Fra gli impegni della Segreteria Tecnica figurano l'adozione di strumenti diagnostici e l'elaborazione di analisi territoriali e approfondimenti che possono essere anche realizzate da eventuali consulenti tecnici.

Oltre a ciò una delle attività fondamentali è la redazione dei documenti del Contratto (compreso il Piano d'Azione) i cui contenuti sono influenzati dalle attività dei Tavoli Tecnici Tematici soprattutto per quanto riguarda l'implementazione delle azioni del Contratto.

La Segreteria Tecnica può collaborare con gli uffici tecnici dei partecipanti al Gruppo di Coordinamento e dei soggetti sottoscrittori. Può inoltre operare in cooperazione con soggetti (consulenti) per l'organizzazione delle Assemblee di Bacino, e per le attività di comunicazione e informazione (Piano di comunicazione).

Specifiche sull'articolazione del processo partecipato

Il processo partecipato dovrà prevedere incontri periodici aperti agli aderenti all'Assemblea di Bacino, da prevedersi a rotazione sul territorio di tutti i Comuni interessati e organizzati in forma di riunione plenaria generale, di tavoli tematici e/o territoriali e di sopralluoghi congiunti in campo. Tutti gli incontri dovranno essere annunciati pubblicamente con almeno 10 giorni lavorativi di anticipo e le rispettive risultanze - riportate in appositi verbali contenenti anche l'elenco dei partecipanti - dovranno essere rese pubbliche entro e non oltre 10 giorni lavorativi dalla conclusione degli stessi.

Oltre agli incontri di cui sopra, i portatori di interesse dovranno essere coinvolti in modo esteso ricorrendo a strumenti di indagine territoriale quali questionari, interviste e sondaggi, anche facendo uso di modalità telematiche ma in ogni caso garantendo la possibilità di accedere ai cittadini che non gradiscono o non possono interagire tramite computer.

Nell'ambito del processo deliberativo che porterà l'AB a riconoscere e specificare le priorità di azione nel territorio in oggetto, qualora eventuali conflittualità tra attori con interessi divergenti dovessero restare irrisolte, il GC potrà attivare dei tavoli di confronto negoziale tra questi soggetti al fine di individuare soluzioni condivise da proporre all'AB.

L'esito dei lavori di tali tavoli dovrà comunque essere reso pubblico tramite appositi verbali. L'informazione al pubblico interessato dovrà essere garantita con il concorso di più modalità comunicative, tra cui siti web e canali social dedicati, casella email dedicata, newsletter telematica, attività sui media locali e altre eventuali forme adatte al contesto in esame.

Tutta la documentazione prodotta nell'ambito del percorso verso il Contratto di Fiume dovrà essere messa a disposizione del pubblico interessato attraverso gli strumenti di comunicazione di cui sopra e, su richiesta del pubblico interessato, essere resa disponibile in formato cartaceo presso le sedi dei Comuni interessati.

Il processo decisionale partecipato per il Contratto di Fiume in oggetto è aperto all'adesione e alla partecipazione attiva da parte di tutti i soggetti, pubblici e privati, a vario titolo interessati alla gestione sostenibile del sistema idrografico in oggetto. L'adesione si sostanzia nella partecipazione alle attività dell'Assemblea di Bacino e nella fruizione degli strumenti di partecipazione.

L'adesione al processo deve intendersi volontaria e non vincolante per la sottoscrizione finale dell'atto programmatico che sostanzierà il Contratto di Fiume, ma comporta l'impegno a partecipare alle iniziative del Contratto di Fiume.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO: FASI E DOCUMENTI

Il Contratto di Fiume deve essere considerato come uno strumento operativo: pertanto per gestire le problematiche ambientali e territoriali emergenti alla scala locale e di area vasta è necessario operare a partire da risultati concreti e monitorabili nel breve e medio periodo. Per tale ragione i CdF non devono essere considerati come nuovi livelli di programmazione o pianificazione ma, al contrario, devono essere occasione di integrazione e coordinamento dei piani e programmi già esistenti.

È possibile riassumere una struttura metodologica che permetta di indirizzare alla sottoscrizione di un Contratto di Fiume.

Come indicato nella Carta nazionale dei contratti di fiume è possibile individuare alcune fasi dello sviluppo che costituiscono momenti fondamentali del percorso da configurare tenendo conto delle esigenze peculiari di ogni territorio e senza voler rappresentare un modello predefinito di processo valido per le differenti realtà territoriali e amministrative. Il processo che conduce alla sottoscrizione del documento Contratto di Fiume può essere articolato in cinque fasi di seguito illustrate:

1) **condivisione di un Documento di Intenti** che ha valore di accordo preliminare (Protocollo di Intesa). Esso definisce gli obiettivi generali, che devono essere conformi con gli obblighi cui all'articolo 4 della direttiva 2000/60/CE, oltre che l'individuazione di una metodologia di lavoro di massima. La sottoscrizione del Documento di Intenti da parte dei soggetti interessati che si fanno promotori dei contenuti e della validità di tale strumento dà avvio al processo di attivazione del CdF. Per tale ragione, in questa fase, le criticità specifiche oggetto del CdF e la metodologia di lavoro devono essere condivise tra gli attori. In tale maniera l'avvio del percorso di Contratto può diventare elemento aggregante e catalizzatore degli interessi diffusi sul territorio ma anche incentivare la cooperazione interistituzionale. Durante tale fase prende corpo la costruzione di una rete di attori locali che abbia come presupposto la volontà di dialogare per l'individuazione di obiettivi focalizzati sul tema della riqualificazione dei territori fluviali.

Il documento di intenti si compone di alcune informazioni essenziali quali:

- a. l'elenco dei soggetti che rappresentano i principali iniziatori del processo;
- b. l'introduzione preliminare delle finalità di avvio del processo che porti al CdF;
- c. l'individuazione delle potenzialità del contesto di riferimento;

- d. la definizione degli obiettivi generale e delle fasi di lavoro necessarie per la sottoscrizione, la composizione iniziale della struttura organizzativa, gli impegni preliminari dei sottoscrittori e un cronoprogramma preliminare;
- e. la sottoscrizione del documento da parte dei soggetti promotori del processo.

2) **costruzione del quadro conoscitivo** focalizzato su aspetti ambientali, sociali ed economici del territorio di riferimento. I dati ottenuti durante questa fase possono essere riassunti in monografie d'area, report preliminari che esplicitino un quadro conoscitivo delle criticità e dei valori ambientali, sociali ed economici del territorio, raccolgano i piani urbanistici in vigore e in fase di approvazione, l'analisi preliminare degli stakeholders e delle reti esistenti di attori locali. La costruzione e la condivisione dei documenti sopra citati consente la definizione e/o valorizzazione di obiettivi operativi preliminari per consentire durante i tavoli di partecipazione di costruire uno scenario strategico di medio-lungo periodo coerente con gli obiettivi della pianificazione esistente (visione di riferimento per la costruzione del Piano di Azione). L'analisi conoscitiva si riassume quindi nell'elaborazione del Report Conoscitivo che esplicita sinteticamente le criticità del territorio e suggerisce gli obiettivi generali. È uno strumento di comunicazione e come tale deve presentare il progetto di lavoro ai principali rappresentanti istituzionali per fornire loro un primo inquadramento dei requisiti del bacino fluviale in cui si intende promuovere il Contratto.

Il documento pone attenzione ad alcuni temi specifici:

- descrive gli aspetti idrografici e geomorfologici del bacino preso in esame;
- evidenzia cartograficamente la presenza di aree protette (cartografia);
- evidenzia la presenza degli enti locali e altri enti per la gestione del territorio che fanno parte del bacino di riferimento;
- individua gruppi e associazioni territoriali che hanno partecipato a progetti europei di sviluppo locale e del territorio;
- definisce una mappa delle principali attività economiche che sono presenti nel territorio;
- descrive lo stato ambientale delle acque del bacino utilizzando dati pregressi ed individua eventuali criticità;

- a partire dalle dinamiche sociali ed economiche attive sul territorio, individua in via preliminare strategie per la riqualificazione del contesto preso in esame. Il documento è costruito a partire dalle informazioni e dai dati già esistenti e prodotti dagli enti coinvolti nella loro attività istituzionale. Tali dati costituiscono un patrimonio comune del Contratto di Fiume. È fondamentale, in questa fase, capacità di collaborazione e cooperazione fra soggetti istituzionali. Pertanto può essere utile conoscere le esperienze pregresse di collaborazione e le eventuali aggregazioni su programmi, progetti, piani svolti in occasioni precedenti su adesione volontaria dei Comuni come ad esempio in progetti Leader +, Interreg, Prusst etc.

3) **Elaborazione di uno Scenario Strategico** che deriva dall'attività di concertazione effettuata in precedenza e che si riferisce ad un orizzonte temporale di medio-lungo termine, coerente con gli obiettivi della pianificazione di area vasta e che integri gli obiettivi della pianificazione di distretto con le politiche di sviluppo locale del territorio. La Direttiva 2000/60/CE (direttiva quadro sulle acque) e la Direttiva 2007/60/CE (direttiva alluvioni) indirizzano la creazione dello Scenario Strategico che consiste nella costruzione di un progetto di territorio coerente con le reali opportunità e potenzialità. La redazione dello scenario strategico ha avvio dall'elaborazione di alcune rappresentazioni e documenti legati alle questioni portanti del territorio di riferimento e alla scelta degli obiettivi prioritari condivisi e delle conseguenti azioni. La rappresentazione degli scenari viene condivisa attraverso un processo partecipato che dovrà prevedere incontri periodici aperti agli aderenti all'Assemblea di Bacino, da prevedersi a rotazione sul territorio di tutti i Comuni interessati e organizzati in forma di riunione plenaria generale, di tavoli tematici e/o territoriali e di sopralluoghi congiunti in campo.

Nell'organizzazione dei tavoli tematici e incontri pubblici i soggetti istituzionali che hanno aderito mettono a disposizione il quadro conoscitivo, il quadro normativo e le strategie in materia di sicurezza idraulica e di qualità delle acque.

Tutti gli incontri dovranno essere annunciati pubblicamente con almeno 10 giorni lavorativi di anticipo e le rispettive risultanze - riportate in appositi verbali contenenti anche l'elenco dei partecipanti - dovranno essere rese pubbliche entro e non oltre 10 giorni lavorativi dalla conclusione degli stessi.

Oltre agli incontri di cui sopra, i portatori di interesse dovranno essere coinvolti in modo esteso ricorrendo a strumenti di indagine territoriale quali questionari, interviste e sondaggi, anche facendo uso di modalità telematiche ma in ogni caso garantendo la

possibilità di accedere ai cittadini che non gradiscono o non possono interagire tramite computer. Nell'ambito del processo deliberativo che porterà l'AB a riconoscere e specificare le priorità di azione nel territorio in oggetto, qualora eventuali conflittualità tra attori con interessi divergenti dovessero restare irrisolte, il GC potrà attivare dei tavoli di confronto negoziale tra questi soggetti al fine di individuare soluzioni condivise da proporre all'AB.

La partecipazione al processo deve essere stimolata da una costante animazione territoriale e l'esito dei lavori di tali tavoli dovrà comunque essere reso pubblico tramite appositi verbali.

4) **redazione del Piano di Azione** che contiene la descrizione delle azioni, indica gli attori interessati dal processo, individua le fonti di finanziamento e gli obiettivi che, per ogni singola azione, si prevede di raggiungere entro 2-3 anni e verranno seguiti da un apposito programma di monitoraggio. Il Piano deve essere organizzato in modo che siano chiari i rispettivi obblighi e impegni, i tempi e le modalità attuative, le risorse umane ed economiche necessarie, nonché la relativa copertura finanziaria e potrà essere sintetizzato sotto forma di scheda. Alla scadenza del Piano di Azione può essere possibile effettuare un aggiornamento del contratto o approvare un nuovo Piano sulla base delle risultanze del monitoraggio, qualora vengano individuate nuove risorse o se sia necessario un aggiornamento del quadro conoscitivo.

5) **sottoscrizione del Contratto di Fiume** che rappresenta un atto di impegno formale tra soggetti pubblici e privati oltre che la conclusione del processo partecipativo. Il Contratto prende atto del Documento di Intenti, del Report Conoscitivo, dello Scenario Strategico e del Piano di Azione, definisce i tempi, le modalità di realizzazione e gli impegni specifici dei contraenti. I contraenti, dando forma contrattuale al percorso fino a quel momento intrapreso, danno avvio ad un cammino di attività partecipata che deve garantire l'operatività del Piano di Azione e lo stabilizzarsi delle diverse fasi precedentemente illustrate. In questo senso il momento della sottoscrizione non deve essere letto come fase di chiusura del processo ma al contrario come avvio di una fase di consolidamento.

6) **Piano di monitoraggio** che si rende necessario per consentire l'analisi in ognuna delle diverse fasi e di effettuare continue verifiche dello stato di attuazione del percorso valutando progressivamente i risultati raggiunti nel rispetto dei principi ispiratori sopradescritti. È necessario che il processo garantisca livelli di flessibilità tali da consentire modifiche nel caso di esigenze emergenti o al fine di migliorarne le

performance. Durante l'intero percorso si sviluppano parallelamente due attività trasversali e continue strettamente legate tra loro: attività di comunicazione e di formazione. Nella fase di monitoraggio possono rivestire uno strumento fondamentale il Piano di Comunicazione e Partecipazione e il Programma di Monitoraggio che permettono l'accesso alle informazioni fondamentali e incentivare la partecipazione del processo del Contratto di Fiume oltre che fare una valutazione esplicita dell'esperienza. Le procedure di valutazione prevedono l'applicazione degli indicatori previsti nel programma di monitoraggio.

INCENTIVI E PREMIALITÀ

L'analisi sulla fattibilità finanziaria ed economica dei piani di azione dei CdF è di primaria importanza (cfr. in tal senso la Carta Nazionale dei Contratti di Fiume): la prima riguarda lo studio dei fabbisogni finanziari delle diverse azioni programmate per tutto l'arco temporale interessato dalla loro realizzazione e la definizione delle fonti di finanziamento e dei tempi in cui queste si rendono disponibili per la copertura del fabbisogno; la fattibilità economica consiste, invece, nel valutare i costi della realizzazione delle singole azioni e attività, stimandone la quota per anno. Per contro, occorre ragionare anche sui ricavi, sulla diminuzione di sprechi, e su una stima della dimensione economica dei benefici diretti e indiretti indotti dalla realizzazione di un programma composito di azioni. Nella valutazione di fattibilità economica è necessario includere considerazioni su costi e benefici collettivi e sociali nonché un coordinamento costante con le altre trasformazioni che nel frattempo possono caratterizzare i territori coinvolti.

Tale analisi costituisce la piattaforma di riferimento per la previsione (a livello di norme o di atti amministrativi generali o di piano regionali) di adeguati incentivi, deroghe e premialità funzionali all'attuazione effettiva dei CdF.

L'art. 49 delle Norme di attuazione del PAI (Piano stralcio per l'assetto idrogeologico prevede che "La Regione approva norme che incentivano la delocalizzazione volontaria in zone sicure di edifici esistenti in aree caratterizzate da pericolosità idrogeologica, a fronte della cessione al patrimonio pubblico delle aree originarie da destinare a interventi di rinaturalizzazione e di creazione anche di corridoi ecologici" e, inoltre, che "La Regione, al fine di ridurre la vulnerabilità degli elementi a rischio, approva norme che incentivano la realizzazione volontaria di misure di protezione locale ed individuale degli edifici esistenti, quali misure per la dismissione volontaria e definitiva dei locali interrati e seminterrati esistenti in zone caratterizzate da pericolosità idrogeologica e altre misure di autoprotezione individuale, comprese misure di proofing e retrofitting".

In senso conforme si esprime anche Il PGRA / Relazione sulle misure non strutturali del marzo 2016, laddove statuisce:

- "la possibilità di prevedere, attraverso i CdF, la "attenuazione controllata" dei vincoli della pianificazione dell'assetto idrogeologico" nonché (...) "direttive che stabiliscano i principi generali di orientamento e di azioni possibili riguardo le tematiche dell'uso del suolo, della gestione delle attività agricole, della gestione selvicolturale e dell'esercizio della pastorizia" (par. 19);

- che, nel perseguimento dell'obiettivo della delocalizzazione di residenze e insediamenti industriali situati in zone a rischio anche "i Comuni possono ricoprire un ruolo importante soprattutto con riferimento al loro ruolo di gestione della pianificazione urbanistica e territoriale locale. In particolare, la delocalizzazione da parte dei Comuni può rivelarsi estremamente utile nella riduzione delle conseguenze delle alluvioni; tale misura potrà essere incentivata da opportune premialità edilizie o eventuali ulteriori agevolazioni che il Comune potrà decidere di rendere disponibile, anche in considerazione della conseguente diminuzione dei costi a carico della collettività derivanti dalla prevedibile riduzione del danno potenziale connesso al verificarsi dei fenomeni alluvionali";

- che la Regione promuove "la definizione di testi legislativi regionali che incentivino i singoli proprietari a prevedere la delocalizzazione volontaria in zone sicure di edifici attualmente esistenti in zone caratterizzate da pericolosità idraulica" e che "la messa in sicurezza dei centri abitati colpiti da eventi alluvionali può essere efficacemente perseguita, oltre che con la realizzazione di opere dirette, anche mediante la approvazione di testi normativi che prevedano la delocalizzazione di edifici e strutture pubbliche e private in aree sicure da un punto di vista idrogeologico" (...), attraverso "incentivi, essenzialmente di tipo volumetrico e di semplificazione autorizzativa, per coloro che, relativamente agli edifici e alle strutture attualmente esistenti in zone soggette ad alluvione, prevedono la delocalizzazione in altre aree con idonea destinazione urbanistica e sicure dal punto di vista idrogeologico. Tali incentivi potrebbero essere assegnati a fronte della cessione al patrimonio pubblico delle aree originarie da destinare a interventi di rinaturalizzazione" (par. 18);

- che (par. 16) "tra le misure non strutturali del PGRA si ritiene di fondamentale importanza inserire (...) idonee risorse finanziarie per attività di progettazione di opere infrastrutturali, con particolare riguardo ai contesti territoriali di notevole criticità per i quali la realizzazione di opere strutturali risulta l'unica (o la più vantaggiosa) possibilità di intervento per la riduzione del rischio".

I CONTRATTI DI FIUME COME STRUMENTI DI GOVERNANCE: UNA SINTESI

Cosa è un Contratto di Fiume

L'espressione "Contratto di Fiume" (Contrat de Rivière) viene utilizzata, per la prima volta, in Francia nel 1981, quale strumento di applicazione privilegiata del S.A.G.E (Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau) volto a consentire una gestione equilibrata e durevole dei bacini idrici. Si tratta di un modello che ha poi ispirato la legislazione di diversi Paesi: il CdF costituisce il frutto di un lavoro di studio e di ricerca che si svolge ormai da molti anni e che ha dato vita, nei vari Paesi, a soluzioni applicative differenti.

Nell'esperienza italiana il CdF si configura quale strumento che consente di coniugare il rendimento economico con la sostenibilità ambientale e l'utilità pubblica e, in applicazione dei principi di sussidiarietà orizzontale e verticale, di promuovere una governance locale integrata.

Si associa al CdF una figura giuridica che rafforza i presupposti già delineati nella pianificazione di bacino. La riqualificazione del bacino idrografico è infatti il presupposto degli accordi e agisce alla scala intercomunale coinvolgendo aspetti paesistico-ambientali (secondo quanto stabilito dalla legge nazionale di recepimento della Convenzione europea del paesaggio), di sviluppo socio-economico, di prevenzione del rischio alluvioni.

Il CdF costituisce modalità di gestione territoriale dei corsi d'acqua per i quali le comunità e le istituzioni sono chiamate a elaborare progetti di sviluppo territoriale a cui si aderisce volontariamente facendo emergere i conflitti, gli interessi, le vocazioni e le potenzialità. Attraverso il dialogo tra i soggetti a vario titolo portatori di interesse è possibile integrare e coordinare gli strumenti di pianificazione territoriale, di tutela ambientale e di programmazione presenti sul territorio.

Si tratta di un atto di impegno condiviso da parte di diversi soggetti, pubblici e privati, a vario titolo interessati alla rigenerazione urbana e ambientale di corridoi fluviali che insistono su territori di bacini o sotto-bacini fluviali. La promozione di un Contratto di Fiume attua politiche di gestione delle risorse territoriali in relazione alla protezione e tutela degli ambienti naturali, alla tutela delle acque, alla difesa del suolo, alla protezione del rischio idraulico.

Tra gli aspetti caratteristici del CdF si evidenzia la contestuale presenza di volontarietà, inclusione, collaborazione ed assunzione di impegni reciproci. Si tratta di un processo decisionale ad ingresso volontario e aperto ai soggetti che vario titolo sono interessati alla gestione dei territori fluviale, ma comporta un impegno dei partecipanti a collaborare attivamente alla formulazione e implementazione della decisione comune e vincolante relativamente agli impegni contrattuali regolati da obbligazioni, oggetto di un processo negoziale.

Obiettivi e finalità dei CdF

Attraverso lo strumento Contratto di Fiume la Regione Autonoma della Sardegna sostiene attività di partecipazione negoziata e volontaria al fine di promuovere una gestione integrata delle politiche urbane e ambientali. Queste politiche si esplicano nella costruzione di progetti territoriali che assumono i fiumi come risorse strategiche per il futuro del territorio e hanno come ambito di riferimento del progetto il bacino idrografico. L'obiettivo dei CdF è quello di individuare soluzioni efficaci per la riqualificazione ambientale e urbana dei territori dei bacini fluviali, promuovendo forme di progettualità che, oltre al ruolo guida delle Amministrazioni Comunali, prevedano anche il coinvolgimento delle comunità, dell'associazionismo locale e dei diversi soggetti che operano nell'ambito territoriale in un'ottica di partecipazione attiva. Tra le finalità dei Contratti di fiume, è posta in primo piano la valorizzazione dei corsi d'acqua e del territorio sotteso, dal punto di vista sociale, didattico, culturale, fruitivo, turistico e paesaggistico.

Nell'ambito del sistema di pianificazione regionale il CdF ai sensi dell'art. 43 delle Norme di Attuazione del Titolo V, del Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico (PAI) della Sardegna contenente le "Norme in materia di coordinamento tra il PAI e il Piano di Gestione del rischio di alluvioni (PGRA) approvato a ottobre 2015, gli obiettivi generali di un CdF possono essere così sintetizzati:

- contribuire allo sviluppo locale delle aree interessate e favorire la realizzazione integrata delle previsioni del Piano di Assetto Idrogeologico, Piano Stralcio Fasce Fluviali, del Piano di Gestione Rischio Alluvioni e degli altri strumenti di pianificazione dell'assetto idrogeologico;
- identificare azioni concordate, anche di autodifesa individuale della popolazione, per la riduzione degli effetti delle alluvioni, a fronte di concreti impegni assunti dai partecipanti al contratto di fiume, da verificare e monitorare periodicamente;
- coordinare le azioni di manutenzione dei corsi d'acqua non solo in funzione delle condizioni di rischio ma anche dell'esistenza delle strutture eco-sistemiche, della conservazione della biodiversità e della valorizzazione dei paesaggi fluviali;
- promuovere la partecipazione attiva del pubblico e la diffusione delle informazioni connesse alle tematiche di conoscenza e di gestione del rischio, di tutela delle acque, degli ecosistemi acquatici e dei paesaggi fluviali;
- coinvolgere i vari enti competenti e i portatori di interessi diffusi in una gestione partecipata, su base volontaristica, delle problematiche inerenti al rischio idrogeologico, alla tutela dei corsi d'acqua e alla valorizzazione dei paesaggi fluviali.

Gli accordi possono mettere in atto processi di pianificazione strategica comunale e intercomunale; comprendono azioni di riqualificazione dei bacini fluviali e delle risorse idriche, programmi e azioni di sviluppo economico, sociale e culturale di valorizzazione del territorio in cui il fiume è considerato il centro dell'organizzazione spaziale.

Natura giuridica dei CdF

I Contratti di Fiume sono atti di programmazione negoziata generativi di processi dinamici di autorganizzazione di una comunità locale, stimolati e supportati dai diversi livelli di governo del territorio.

Sono espressamente definiti (art. 68 bis del D.Lgs del 3 aprile 2006, n. 152, introdotto nel 2015, e art.43 delle Norme di Attuazione del Titolo V, del Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico (PAI) della Sardegna) come "strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata" che "concorrono alla definizione e all'attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a livello di bacino e sottobacino idrografico" e 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" e "tenendo conto degli aspetti socio economici, sociali ed educativi".

Il riferimento normativo degli accordi di programmazione negoziata, in cui ricadono i Contratti di Fiume, è la Legge n. 662/1996 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), all'art. 2 – comma 203 lett. a), che definisce l'Accordo di programmazione negoziata come "la regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private per l'attuazione di interventi diversi, riferiti ad un'unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza".

Il CdF si basa sui principi della governance multilivello. L'insieme di principi, regole e procedure partecipative che riguardano la gestione e il governo dell'iniziativa dovranno interessare pertanto tutti gli Enti e le organizzazioni a vario titolo aderenti (partecipazione intra - e inter istituzionale), nonché il rapporto tra queste e il largo pubblico interessato (partecipazione extra-istituzionale). In tal senso tutti i soggetti che a vario titolo aderiscono al processo partecipato del CdF si impegnano a favorire i principi di cui agli obiettivi sopradescritti all'interno della propria organizzazione di afferenza (se pertinente con le finalità del CdF) e nell'ambito dei momenti di confronto e contributo al CdF stesso.

Come definito dalle Definizioni e Requisiti Qualitativi di Base dei Contratti di Fiume e dalla direttiva 2007/60CE, i CdF "concorrono alla definizione e all'attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a scala di bacino e sotto-bacino idrografico e in particolare del Piano di gestione del rischio alluvioni e del Piano di gestione delle acque".

Gli strumenti descritti possono essere impiegati con riferimento a categorie di corpo idrico diverse dal fiume: contratti di lago, di costa, di foce, di acque di transizione e di falda.

Tipologie di contrattazione programmata

Il riferimento alla programmazione negoziata i CdF possono far ricorso a differenti tipologie di contrattazione:

a. moduli pubblicistici ovvero misti: accordi tra amministrazioni, accordi di programma, accordi ex art. 11 legge n.241/1990);

b. strumenti atipici riconducibili alla formula giuridica "Partenariato Pubblico - Privato" (PPP):

Gli strumenti atipici consistono in un complesso di forme di collaborazione tra pubblico e privato in cui le rispettive risorse e competenze si integrano per la realizzazione e gestione di progetti condivisi, di opere pubbliche o di pubblico interesse. I partenariati pubblico - privato possono avere natura contrattuale, con regolazione su base convenzionale, ovvero essere istituzionalizzati. Il PPP mira a consentire all'amministrazione di accrescere le risorse a propria disposizione e di acquisire competenze e soluzioni innovative, con riguardo a questioni complesse. Si tratta di una categoria contrattuale aperta e flessibile che ricomprende diversi modelli di cooperazione, dosando rischi e responsabilità e dando piena realizzazione al principio di sussidiarietà.

L'art. 68 bis D. Lgs. 152/2006 in materia di CdF fa riferimento pertanto a uno strumento aperto, duttile e utile, compatibile anche con il modello del PPP. Il CdF sostanzia una operazione amministrativa complessa, al cui interno può trovare spazio una combinazione adeguata di diverse fattispecie consensuali quali: accordi tra amministrazioni, accordi di programma, accordi tra privati e p.a., contratti ad oggetto pubblico, contratti di diritto privato, conferenze di servizi, partenariati pubblico/privati, patti di collaborazione.

Un recente riferimento normativo è costituito anche dall'art. 190 del D. Lgs. 50/2016, il quale prevede che "gli enti territoriali definiscono con apposita delibera i criteri e le condizioni per la realizzazione di contratti di partenariato sociale, sulla base di progetti presentati da cittadini singoli o associati, purché individuati in relazione ad un preciso ambito territoriale. I contratti possono riguardare la pulizia, la manutenzione, l'abbellimento di aree verdi, piazze o strade, ovvero la loro valorizzazione mediante iniziative culturali di vario genere, interventi di decoro urbano, di recupero e riuso con finalità di interesse generale, di aree e beni immobili inutilizzati. In relazione alla tipologia degli interventi, gli enti territoriali individuano riduzioni o esenzioni di tributi corrispondenti al tipo di attività svolta dal privato o dalla associazione ovvero comunque utili alla comunità di riferimento in un'ottica di recupero del valore sociale della partecipazione dei cittadini alla stessa" (c.d. baratto amministrativo).

Il processo che attua il Contratto di Fiume si specifica secondo i diversi contesti amministrativi e geografici, ai diversi livelli territoriali, nel rispetto dell'autonomia di gestione di tutti i soggetti operanti, in coerenza con i differenti impianti normativi. I Contratti di fiume rappresentano pertanto processi di negoziazione tra i soggetti privati e le Pubbliche Amministrazioni in equilibrio con le peculiarità dei territori dei bacini idrografici e in sintonia con le aspettative della cittadinanza.

Attraverso l'adattabilità di tali processi decisionali le esigenze dei territori si sostanziano perciò in accordi multisettoriali e multiscalarari che nascono da un Programma d'Azione (PA) condiviso dai soggetti aderenti al CdF.

Processo decisionale e iter di formazione dei CdF

Il processo decisionale dei CdF segue un iter che si apre di regola con la condivisione di un documento d'intenti che contiene le motivazioni e gli obiettivi generali, la metodologia di lavoro prescelta, le criticità specifiche. Si tratta di un documento iniziale, ma che deve già coinvolgere tutti gli attori principali che prendono parte al processo, per avviare correttamente il procedimento di formazione del CdF.

Il Documento d'intenti è affiancato da un'analisi preliminare integrata inerente gli aspetti ambientali, insediativi, sociali ed economici del territorio. Gli aspetti peculiari del territorio sono indagati attraverso l'interpretazione delle esigenze, potenzialità e problematiche, e sono estese alle comunità coinvolte, alle amministrazioni e alle realtà associative del territorio in oggetto.

L'"analisi conoscitiva" dei caratteri del territorio interessato dal CdF è posta alla base dell'elaborazione di scenari di sviluppo del territorio e consente la determinazione e la valorizzazione degli obiettivi operativi sui quali tutti gli attori devono impegnarsi.

L'elaborazione di un Piano di Azione che, attraverso l'istituzione di una Segreteria tecnico - scientifica, ha l'obiettivo di coordinare le politiche di sviluppo locale del territorio e la pianificazione inerente il bacino fluviale, in un orizzonte temporale di medio - lungo termine, e di fornire una descrizione sintetica del contributo delle singole azioni e della loro compatibilità con le finalità proprie della normativa dell'Unione Europea. L'obiettivo è quello di chiudere tale percorso, attraverso la definizione della strategia di azione, della ripartizione dei rischi e delle concrete risorse a disposizione.

Tutte le fasi dell'iter di formazione dei CdF si caratterizzano per la partecipazione attiva dei diversi soggetti coinvolti, i quali assumono su di sé impegni e responsabilità specifiche. I CdF sono "processi partecipativi aperti ed inclusivi" proprio perché, attraverso di essi, si cerca di raggiungere una piena condivisione di intenti. Solo al termine di questa attività preparatoria, si procede alla sottoscrizione del CdF vero e proprio, cioè quell'atto di impegno vincolante che formalizza le decisioni condivise nel processo partecipativo, definendo gli impegni specifici di ciascun partecipante all'accordo.

SINTESI DEL PROCESSO

1. Manifestazione di interesse

L'attivazione del CdF da parte del territorio è un percorso propedeutico che segue le diverse fasi preliminari alla definizione e alla sottoscrizione del Contratto di Fiume

1.1 Iniziativa: può essere proposta alla Direzione Generale dell'Agenzia del Distretto Idrografico della Sardegna da:

- una o più amministrazioni comunali
- un partenariato pubblico privato
- un insieme di *stakeholders* locali e non

1.2 Responsabile/Referente

Nomina di un responsabile a livello intercomunale che coordina operativamente tutte le fasi del processo. E' nominato dai partner in relazione alle capacità di coordinamento e conoscenza degli aspetti peculiari del territorio

2. Strategia e progetto territoriale

La strategia implica la definizione di Scenari di governo del territorio elaborati in un'ottica di intercomunalità, coerenti con le dinamiche del fiume e con le esigenze di sviluppo urbano, socio-economico e culturale della società locale. Il partenariato esplicita, individua o rafforza una strategia comune.

3. Documento di intenti

La sottoscrizione di un documento di intenti implica un impegno dei partner a condividere, nell'ambito delle proprie competenze e nel rispetto della normativa vigente, le conoscenze utili a concretizzare le strategie del Contratto di Fiume.

Il documento è in genere sottoscritto dalle amministrazioni Comunali che coinvolgono successivamente altri attori pubblico-privati per la sottoscrizione del CdF.

4. Strumenti conoscitivi: indagine del contesto

4.1 A partire dalla strategia delineata nel documento di intenti, il responsabile del CdF coordina, supportato da esperti locali e non, la sintesi delle conoscenze pertinenti agli obiettivi del CdF, che consentono di delineare gli strumenti attuativi e quindi le azioni concrete dell'accordo.

4.2 Le indagini del contesto possono comprendere:

- _interpretazione dei livelli di pianificazione urbana e territoriale vigenti
- _approfondimento di studi interdisciplinari su diversi aspetti del territorio
- _esplicitazione sugli stakeholders operanti nel territorio potenzialmente interessati al CdF
- _indagini dirette sulle esigenze e aspettative della popolazione locale (attraverso analisi di dati, interviste e questionari, focus-group, altri modelli partecipativi, ecc..).

5. Strumenti attuativi: Piano/Programma d'Azione

5.1 La realizzazione degli Scenari di governo del territorio si effettua attraverso un Piano/Programma d'Azione elaborato a partire dalle misure previste dagli strumenti esistenti (pianificazione urbanistica esistente, programmi integrati, azioni del piano triennale, ecc.) ed eventualmente integrate, volte al raggiungimento degli obiettivi individuati; il piano contiene una sintesi delle conoscenze, problematiche e potenzialità pertinenti alla sua realizzazione.

5.2 Le azioni previste dallo scenario potranno essere di diversa natura (politiche, programmi, progetti strutturali e non strutturali), possono essere implementate successivamente all'accordo. Possono essere realizzate anche mediante specifici Accordi di Programma per l'esecuzione di opere di particolare rilevanza.

5.3 Lo scenario può avvalersi di un elenco di "progetti prioritari" definiti a partire dalle azioni di cui sopra, definendo per essi, i soggetti responsabili dell'attuazione, le risorse finanziarie necessarie e le possibili fonti nonché i tempi di realizzazione

6. Sottoscrizione del Contratto di Fiume

È l'atto di impegno formale tra soggetti pubblici e privati oltre che la conclusione del processo partecipativo. Il Contratto prende atto del Documento di Intenti, dell'analisi conoscitiva, dello scenario strategico e del Piano di Azione, definisce i tempi, le modalità di realizzazione e gli impegni specifici dei contraenti.

7. Piano di monitoraggio

È il documento programmatico che descrive l'efficacia delle azioni rispetto agli obiettivi dichiarati nel Documento di Intenti riporta le continue verifiche dello stato di attuazione del percorso e dei risultati raggiunti. Nella fase di monitoraggio ha un ruolo fondamentale il Piano di Comunicazione e Partecipazione.

