



# POLITICHE **PIEMONTE**

I CONTRATTI DI FIUME E DI LAGO

**18**

---

## INDICE

NUMERO CURATO DA DAVIDE **BARELLA** E DA FRANCESCA **GOVERNA**

- EDITORIALE  
I CONTRATTI DI FIUME E DI LAGO  
DI DAVIDE BARELLA E DA FRANCESCA GOVERNA ..... 3
- I CONTRATTI DI FIUME IN PIEMONTE: GENESI ED EVOLUZIONE  
DI PAOLO MANCIN E DI ELENA PORRO ..... 6
- LE LINEE GUIDA REGIONALI PER L'ATTUAZIONE DEI CONTRATTI DI  
FIUME E DI LAGO  
DI FRANCESCA GOVERNA E ALESSIA TOLDO..... 10
- IL CONTRATTO DI FIUME DELL'ALTO PO: RIFLESSIONI SULLA FASE  
ATTUATIVA  
DI ALBERTO RUDELLAT E DI PATRIZIA SAROGLIA ..... 13
- L'ATTUAZIONE DEL CONTRATTO DI FIUME DEL SANGONE  
DI GABRIELE BOVO, ROBERTA INGARAMO, ANGIOLETTA VOGHERA..... 17

## EDITORIALE

### *I Contratti di Fiume e di Lago.*

di Davide Barella (IRES Piemonte) e  
Francesca Governa (Politecnico)

I Contratti di Fiume e di Lago avviati in Piemonte nel corso degli ultimi anni si collocano nel solco degli strumenti di programmazione negoziata introdotti ormai da più di un decennio nel quadro normativo italiano. La programmazione negoziata si fonda sulla consapevolezza che alcune politiche, per poter perseguire i rispettivi obiettivi, richiedono una combinazione di risorse (giuridiche, finanziarie, conoscitive e politiche) che quasi mai ricadono sotto il controllo di un unico soggetto. Le competenze giuridiche sono infatti di norma frammentate tra una pluralità di istituzioni e di livelli di governo (Unione Europea, Stato, Regione ed enti locali), al punto che talora non è sempre facile comprendere “chi deve fare che cosa”. Il quadro delle risorse economiche necessarie all’attuazione degli interventi è altrettanto composito e spesso poggia su più fonti finanziarie (europee, nazionali, regionali e locali), controllate e gestite da diversi apparati. Analogamente anche le informazioni e la conoscenze necessarie ad affrontare i problemi sono variamente ripartite tra “esperti” ed i destinatari/beneficiari delle stesse politiche, e ciò a maggior ragione quando in gioco vi è la tutela e l’utilizzo di beni collettivi. Per contesti di *policy* così caratterizzati si sono ormai consolidate strategie di intervento che tentano di promuovere percorsi decisionali e attuativi fondati sulla cooperazione tra gli attori (istituzionali e non) e sull’integrazione di misure che ricadono in diversi settori di *policy*. Nella nostra Regione sono ormai numerose le esperienze di programmazione negoziata avviate negli ultimi due decenni, in particolare nel campo delle politiche di sviluppo locale (si pensi ai patti territoriali, piani integrati di aerea, piani territoriali integrati, iniziative Leader), anche se con risultati alterni e non sempre all’altezza delle aspettative. L’attuazione di tali strategie di intervento non è infatti esente da ostacoli e difficoltà. La natura volontaria degli strumenti di programmazione negoziata rischia di lasciare fuori alcuni soggetti rilevanti (non tutti scelgono di aderire a queste iniziative). Gli impegni reciprocamente assunti dagli attori non

sono quasi mai accompagnati da specifiche sanzioni (se non di carattere reputazionale) in caso di inadempienza. La logica di funzionamento di queste esperienze prevede inoltre la realizzazione di attività (di accompagnamento, facilitazione, partecipazione ecc.) per le quali sono richieste competenze relazionali solitamente non presenti nelle amministrazioni pubbliche. Tali caratteristiche degli strumenti di programmazione negoziata, ormai ampiamente note e che possono manifestarsi in varia misura nei diversi casi, non costituiscono tuttavia limiti insormontabili quanto invece delle sfide a cui sono chiamati a dar risposte gli attori (istituzionali e non) a vario titolo coinvolti nelle diverse esperienze.

I Contratti di Fiume raccolgono queste sfide, con l’obiettivo di attuare una gestione integrata delle risorse idriche a scala di bacino nel territorio regionale seguendo le indicazioni generali della Direttiva quadro sulle Acque 2000/60/CE (*Water Framework Directive*, WFD). In effetti, il sistema di *governance* delle acque sostenuto dalla Direttiva introduce alcune importanti innovazioni che rimandano principalmente al riferimento alla dimensione strategica del bacino fluviale come “territorio pertinente” per la gestione delle risorse idriche, alla definizione di un approccio integrato alle problematiche connesse alla tutela, valorizzazione e utilizzo della risorsa (e conseguentemente fra le diverse politiche che hanno impatti e ricadute sul sistema idrico), all’affermazione dello stretto rapporto fra pianificazione e governo del territorio e pianificazione e governo delle acque, alla necessità della partecipazione alla formulazione delle politiche e, in particolare, all’elaborazione dei documenti di gestione e dei piani di bacino, attraverso il coinvolgimento attivo e la consultazione ex-ante delle parti interessate. Nonostante i Contratti di Fiume siano entrati nelle pratiche amministrative di numerose Regioni italiane (Lombardia, Toscana, Emilia Romagna, Puglia, Umbria), in Piemonte assumono un connotato particolare. I Contratti di Fiume e di Lago piemontesi si configurano infatti come modalità di intervento piuttosto strutturate, anche grazie all’approvazione nel 2011 delle “Linee Guida Regionale per l’attuazione dei Contratti di Fiume e di Lago”, e

assumono il ruolo di sede privilegiata di concertazione per integrare, alla scala locale, le tante e diverse politiche presenti in un territorio.

Proprio per documentare l'interesse e il valore dell'esperienza piemontese di *governance* delle acque, questo numero di Politiche Piemonte è dedicato ai Contratti di Fiume e di Lago. Il numero si apre con il contributo curato da Paolo Mancin ed Elena Porro in cui si propone una sintetica ricostruzione di questa esperienza di *policy*, evidenziandone la genesi e l'evoluzione. Sorto quale strumento di attuazione del Piano di Tutela delle Acque, nel corso del tempo il Contratto di Fiume ha ampliato il suo raggio di intervento nell'ambizione di diventare sede privilegiata di concertazione per declinare a scala locale le molteplici politiche che investono i bacini idrografici al fine di individuare interventi in grado di promuovere sia la tutela ambientale che lo sviluppo economico dei territori di bacino. Ad oggi in Piemonte sono attivi o in fase di costruzione 11 Contratti di Fiume e 2 contratti di Lago ed ogni singola esperienza presenta distinte peculiarità legate alle criticità dei relativi contesti di intervento (come si rileva dai brevi cenni relativi ad alcuni casi).

L'introduzione di nuovi strumenti che poggiano su processi e procedure di carattere concertato e negoziale pone sempre diverse difficoltà poiché essi si allontanano dai tradizionali modelli di intervento delle pubbliche amministrazioni. Per affrontare, almeno in parte, queste difficoltà la Regione ha predisposto delle Linee Guida le cui caratteristiche e contenuto sono illustrate nel contributo di Alessia Toldo e Francesca Governa. Le Linee Guida, elaborate tenendo conto dei primi "casi pilota" piemontesi e dell'analisi delle più avanzate esperienze francesi dei *Contrat de Rivière*, mirano a delineare sia i percorsi decisionali e attuativi che le strutture organizzative del Contratto di Fiume. L'obiettivo è quello di garantire ai diversi Contratti di Fiume un comune quadro di riferimento concettuale e procedurale e, allo stesso tempo, un'elevata adattabilità ai diversi contesti territoriali. In particolare, il percorso disegnato dalla Linee Guida regionali prevede

quattro fasi principali (preparazione, attivazione, attuazione e consolidamento) per ognuna delle quali sono indicati delle tempistiche orientative, i documenti da produrre, le procedure da espletare e i risultati attesi. Un aspetto rilevante delle Linee Guida risiede nella loro attenzione alle fasi di attuazione di consolidamento dei Contratti di Fiume. Si tratta di fasi solitamente trascurate nel disegno delle politiche (ed anche in molti strumenti di programmazione negoziata) che invece assumono un ruolo decisivo soprattutto se si intende trasformare il "metodo di lavoro" del Contratto di Fiume in pratica ordinaria per la gestione delle risorse idriche.

Le Linee Guida regionali hanno trovato una prima occasione di sperimentazione nel Contratto di Fiume dell'Alto Po la cui esperienza viene ricostruita nel contributo di Alberto Rudellat e Patrizia Saroglia. Lo studio di caso ben illustra le numerose e articolate attività svolte nelle fasi che precedono la formale sottoscrizione del Contratto di Fiume così come le soluzioni *ad hoc* individuate per superare alcune difficoltà che, tra l'altro, hanno condotto ad affidare al Parco del Po Cuneese alcune fondamentali funzioni di gestione e coordinamento. Nel contempo, sulla scorta delle specifiche caratteristiche di quell'esperienza, il lavoro di Rudellat e Saroglia formula alcune raccomandazioni per meglio governare le successive fasi di attuazione e consolidamento individuando, in termini generali, i profili e le caratteristiche dei soggetti gestori ed attuatori.

Anche l'ultimo articolo di Gabriele Bovo, Roberta Ingaramo e Angioletta Voghera prende in esame una specifica esperienza, il Contratto di Fiume del Bacino del Sangone. Oltre a richiamare l'attenzione su alcune interessanti iniziative messe in campo nella fase di formulazione del contratto (*workshops, masterplan*), l'articolo ben evidenzia anche il carattere articolato e composito che caratterizza il processo di attuazione del Contratto di Fiume.

## I CONTRATTI DI FIUME IN PIEMONTE: GENESI ED EVOLUZIONE

di Paolo Mancin e Elena Porrot - Regione Piemonte

### Introduzione

Un corretto ed efficace governo delle acque ha da sempre rappresentato una sfida con cui la Regione Piemonte ha inteso confrontarsi e un tema sul quale perseguire strategie innovative: perché, dunque, nasce in Piemonte uno strumento di programmazione negoziata e partecipazione diffusa come il Contratto di Fiume?

Gli elementi di spinta ed ispirazione nella prima fase, ossia negli anni di formazione ed approvazione del *Piano di Tutela delle Acque* (PTA), sono direttamente correlati a temi ambientali: la consapevolezza che il degrado delle risorse idriche e dell'ecosistema ad esse connesso è ascrivibile a varie concause, afferenti politiche di settore molteplici ed eterogenee, tutte parimenti coinvolte nella gestione del territorio e dell'ambiente; la frammentarietà delle competenze amministrative e gestionali, che segmentano i fiumi in una miriade di "confini amministrativi", "fasce di esondazione" e "zone vincolate" con il risultato non infrequente di smarrire la visione di bacino, la percezione della complessità dell'ecosistema del fiume e degli ambiti circostanti, la correlazione tra fenomeni naturali ed antropici in un sistema in continuo divenire; gli interessi connessi agli usi della risorsa idrica, a volte difficilmente conciliabili e talora in palese conflitto, per i quali l'evoluzione dei cambiamenti climatici lascia presagire che se non si trovano i giusti equilibri l'acqua in futuro potrebbe non essere sempre disponibile per tutti gli utilizzi in ogni periodo dell'anno, anche in Piemonte.

E' proprio il Piano di Tutela delle Acque regionale che legittima il "Contratto di Fiume", quale strumento per il raggiungimento di obiettivi di qualità delle acque anche attraverso forme di partecipazione pubblica e privata, anziché unicamente mediante l'adozione di provvedimenti "centralistici". La valenza istituzionale dei Contratti è ulteriormente rafforzata grazie al fatto che il *Piano Territoriale Regionale* (PTR) li richiama espressamente nelle Norme tecniche attuative e ne riconosce il ruolo nello sviluppo di sinergie con gli strumenti di pianificazione territoriale provinciale e locale al fine di favorire l'integrazione delle diverse politiche regionali; tutto ciò ha già trovato concretizzazione attraverso una serie di Piani d'Azione, elaborati nei Contratti di Fiume e di Lago piemontesi, che, pur continuando a rappresentare uno strumento per l'applicazione di una disciplina settoriale, diventano la sede privilegiata di concertazione e la declinazione a scala locale delle molteplici politiche del territorio. Ulteriore legittimazione, a conferma della validità della scelta piemontese, è avvenuta da parte dell'Autorità di Bacino del Fiume Po che nel proprio *Piano di Gestione del Distretto Idrografico* ha riconosciuto il Contratto quale strumento per il raggiungimento degli obiettivi di qualità ambientale entro il 2015 e il 2021, previsti dalla Direttiva Quadro sulle Acque.

Certamente, in un processo così articolato e complesso, l'esperienza fino a qui condotta non ha mancato di evidenziare anche oggettive difficoltà nel dare sviluppo ad un percorso che, proprio poiché ad adesione volontaria, fosse in ogni contesto generatore di partecipazione attiva e di decisione condivisa con il solo supporto dei principi enunciati.

E' risultata chiara, pertanto, la necessità di redigere un documento di orientamento quale le "*Linee guida regionali per l'attuazione dei Contratti di Fiume e di Lago*", approvate con DGR n° 16 -2610 del 19 settembre 2011, per dare oggettività e replicabilità ad un percorso metodologico che, pur mantenendo alcuni elementi distintivi di base, sia adattabile alle diverse realtà territoriali. L'individuazione dei caratteri essenziali del Contratto, le sue fasi di sviluppo e l'organizzazione delle strutture di *governance* per una conduzione efficace ed adeguata del processo sono gli elementi essenziali di questo documento.

Dai contenuti delle Linee Guida appare chiaro come ad oggi in Piemonte il CdF sia un metodo di lavoro per decidere e gestire in modo integrato e condiviso le azioni utili e necessarie per la tutela, la riqualificazione e la valorizzazione di un bacino fluviale e una formula organizzativa che non sposta competenze, ma integra e rende sinergici nell'azione puntuale i diversi strumenti di azione - pianificazione e programmazione (ambiente, territorio, paesaggio, urbanistica, sviluppo locale).

L'esperienza piemontese nel suo evolversi e concretizzarsi, sta apprendendo attraverso gli esiti dei processi sempre più largamente diffusi sul territorio e che, in relazione alle peculiarità e alle criticità proprie di ogni singolo contesto di intervento, presentano novità e valori diversi di cui è necessario fare tesoro per migliorare nel complesso lo sviluppo dello strumento.

### I Contratti di Fiume avviati

Ad oggi sono attivi e/o in fase di costruzione 11 Contratti di Fiume (Sangone, Belbo, Orba, Agogna, Scrivia, Erro, Bormida, Alto Po, Stura di Lanzo, Pellice e Dora Baltea) e 2 Contratti di Lago (Viverone e Avigliana) che interessano bacini importanti e significativi del territorio piemontese: sono 3 i Contratti già firmati per i quali è quindi attiva la fase operativa di realizzazione del Piano di Azione; ancora più significativo è che i processi sono concretamente “partecipati”, le comunità di riferimento sono attive e propositive, al punto che la volontà di dare vita a nuovi Contratti sul territorio scaturisce “dal basso” con sempre maggior frequenza. I tempi di attivazione di questi processi possono apparire talvolta “critici” poiché necessariamente lunghi, tuttavia l'esperienza dei Contratti sta dimostrando che la riuscita del processo è proporzionale al senso di appartenenza alla comunità fluviale (o lacuale) che si riesce a stabilire sul territorio sin dalle prime fasi, anche attraverso l'opera di “facilitatori” e “tavoli di co-progettazione”: dalla partecipazione effettiva all'impegno diretto, è il territorio che costruisce le azioni, in coerenza con il quadro di riferimento regionale, sulle quali ogni soggetto assume precisi impegni.

CONTRATTO  
DI FIUME  
ALTO PO



Il Contratto di Fiume dell'Alto Po è il primo Contratto piemontese promosso e gestito da un Ente territoriale diverso dalla Provincia, il livello istituzionale tipicamente individuato dalle Linee Guida come più idoneo per la conduzione del processo, in ragione delle attribuzioni politiche ed amministrative in materia di governo delle acque e del territorio. L'esperienza cuneese ha preso avvio all'interno del progetto “Risorsa Monviso” del *Programma Integrato*

*Territoriale* finanziato nell'ambito dell'*Interreg Italia – Francia 2007- 2013* e, grazie all'impegno dell'Ente di gestione del Parco, ha già costruito un Piano di Azione che definisce come la comunità locale intenda lavorare sul proprio territorio in funzione della tutela e della valorizzazione del proprio patrimonio fluviale. L'incertezza istituzionale sul destino delle Province ha giocato un ruolo chiave nello sviluppo di questo Contratto che non ha potuto contare sul supporto della propria Provincia di riferimento; la Provincia di Cuneo, infatti, non ha mai acquisito un ruolo chiave in tale processo. Questo non ha comunque impedito alla comunità locale di impegnarsi, riconoscendo nel Parco il proprio coordinatore (nonostante la legge regionale sui Parchi del 2009, nel ridefinire le aree di tutela, abbia ridefinito il territorio “protetto”). La stessa visione ha condotto questo territorio (con l'adesione di un numero più elevato di Comuni rispetto a quelli aderenti al CdF) a proporsi come *Riserva Man and Biosphere (MAB)* Unesco e a vedersi recentemente attribuito tale importante riconoscimento, facendo leva anche sul fatto di proporre, quale strumento di attuazione di tale programma, proprio il Contratto di Fiume (è importante ricordare che la *core* area della neo Riserva è il fiume Po). Un territorio coeso, un unico obiettivo di tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale sono gli elementi che stanno portando l'area dell'Alto Po a ridefinire un proprio percorso di sviluppo sostenibile: il Piano di Azione del Contratto è un elemento di valore su cui la comunità locale sta investendo, quale punto di partenza per concretizzare il proprio sviluppo in una direzione di sostenibilità, oltre a lavorare verso un nuovo ed efficace modello di *governance* che, poggiando sulla ormai “collaudata” struttura di governo e di partecipazione del Contratto sia in grado di affrontare un percorso così stimolante e, al medesimo tempo, complesso.



Parallelamente, su un territorio ben più complesso di quello dell'Alto Po sia dal punto di vista delle problematiche ambientali sia delle dimensioni territoriali, ha preso avvio un'altra esperienza di Contratto di particolare interesse: il Contratto di Fiume del

Bormida che interessa il territorio di due Regioni (la Liguria oltre al Piemonte), 109 Comuni e 4 Province di cui 3 piemontesi (Alessandria, Asti e Cuneo) e 1 ligure (Savona).

Il fiume Bormida è tristemente famoso per la vicenda dello stabilimento industriale Acna localizzato a Cengio (SV) che, con la sua attività chimica, per più di un secolo ha pesato sulla Valle Bormida compromettendo il fiume e il suo ambiente. Questa situazione ha portato la Regione Piemonte nel 2007 a stipulare con il Ministero dell'Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare un "*Accordo di Programma per la bonifica ed il recupero ambientale ed economico della Valle Bormida*", il quale, con un successivo Atto Integrativo del 2009, ha definito gli interventi finalizzati al risanamento, al recupero ambientale ed economico di tale territorio. Tra questi si inserisce un'azione dedicata al Contratto di Fiume che per espressa volontà della Giunta regionale si è attivato con l'obiettivo di integrare il valore ambientale, che ha caratterizzato tutti i processi fino ad oggi operanti in Piemonte, con gli aspetti legati alle componenti sociali ed economiche: il Piano di Azione, attualmente in fase di costruzione, si sviluppa anche attraverso misure dedicate alle prospettive di sviluppo del territorio, il cui motore è rappresentato dalle opportunità espresse da tale area, a partire da quelle ambientali e paesaggistiche

Data la novità e la complessità di un processo di siffatte caratteristiche, la Regione Piemonte ha mantenuto all'interno delle proprie strutture il coordinamento del processo avvalendosi inoltre del supporto di Finpiemonte S.p.A., la società finanziaria regionale che opera da oltre trent'anni a sostegno dello sviluppo e della competitività del territorio piemontese.

### **Alcune riflessioni conclusive**

Il consolidarsi di queste due esperienze, pur con tratti così diversi, rappresenta la "nuova frontiera" dei Contratti piemontesi, oppure va interpretato come il progredire di esperienze locali dettate da una particolare situazione ambientale, socio-economica ed istituzionale? A scala nazionale e internazionale, in questo particolare momento di crisi economica e sociale, ci si sta interrogando sui temi del governo oculato delle risorse e dello sviluppo per trovare indirizzi e soluzioni comuni che dovrebbero indirizzare fortemente le scelte locali.

E', ad esempio, nella discussione e negli esiti della Conferenza delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Sostenibile "Rio+20", tenutasi in Brasile lo scorso anno, che si possono trovare spunti significativi per la riflessione che sta accompagnando l'evoluzione dei CdF in Piemonte. Trovare in un evento di portata planetaria elementi utili ai nostri territori fluviali potrebbe apparire alquanto azzardato; in realtà, il fatto che la discussione si sia concentrata su due temi quali la Green Economy, tesa alla transizione verso un paradigma economico ambientalmente responsabile, più equo e solidale verso tutti, e la *governance* dello sviluppo sostenibile per riformare l'attuale architettura di istituzioni, organismi, programmi e risorse, rendono i risultati di tale evento di indiscutibile valore in un percorso di evoluzione anche di scala locale: "*Think globally, act locally*". Tali eventi rappresentano come sia ormai diventato ineludibile il ruolo della partecipazione e della corresponsabilità nei processi decisionali nelle scelte per lo sviluppo.

Il Contratto di Fiume, in questa visione, può quindi essere interpretato come una scelta vincente di carattere locale, in quanto rappresenta un accordo che permette di declinare nei territori fluviali la ricerca di equilibrio tra la tutela ambientale e lo sviluppo economico (sviluppo sostenibile) e ben interpreta il tema della partecipazione e del coinvolgimento nelle decisioni che sempre di più pervade le politiche ambientali e territoriali a tutti i livelli.

Altro elemento di riferimento per la riflessione che si sta facendo in Piemonte è l'esperienza maturata in altre iniziative a scala nazionale: data la loro diffusione, in sintonia con altre Regioni, si è valutata la necessità di iniziare un'importante riflessione sul ruolo che tali strumenti possono e devono avere nel complesso sistema della gestione delle acque e del territorio, nonché dello sviluppo locale.

La Carta Nazionale dei Contratti di Fiume, varata e approvata all'interno dei Tavoli Nazionali dei Contratti di Fiume è un documento di principi e indirizzi condiviso nel marzo 2011 dalla Commissione Ambiente e Energia della Conferenza dei Presidenti delle Regioni Italiane. Tale documento, al quale per

---

il momento poche Regioni hanno formalmente aderito, è stato pensato, redatto e discusso al fine sia di dare quel grado di uniformità utile a rendere lo strumento il più possibile identificabile, pure nel rispetto delle peculiarità locali, sia di condividere esperienze e delineare un *modus operandi* che, in processi così complessi, contribuisca a dare prova concreta delle positività che si innescano nell'agire con innovativi strumenti di "ingegneria della *governance*" ed attraverso strutturati progetti di territorio.

Anche grazie alla Carta Nazionale si fanno sempre più chiare le caratteristiche del Contratto, quale strumento in grado di realizzare a scala locale programmi e progetti trasversali, fortemente partecipati, che integrano la tutela ambientale con la sicurezza e lo sviluppo partendo proprio dal fiume quale elemento identitario a cui la comunità si riferisce. In questa accezione il Contratto può rappresentare realmente una nuova frontiera del governo dei territori locali. Ecco quindi che il Contratto di Fiume, al pari di altri approcci (es: programmi di azione locale - Gal, patti territoriali, progetti integrati di area, etc.) può rappresentare un ottimo strumento di sviluppo locale che, in particolare, utilizza il patrimonio ambientale quale motore per la crescita del territorio.

In questa visione, il futuro ciclo di programmazione dei fondi strutturali europei (2014-2020) potrebbe rappresentare un'opportunità per un connubio con questi strumenti: il tema dell'integrazione e della complementarietà delle politiche e della concentrazione dei fondi a scala territoriale troverebbero piena e concreta applicazione in questo modello di azione. Il Contratto, infatti, dato il suo approccio multisettoriale, può garantire una corretta "aggressione" delle problematiche presenti sul territorio e la sinergia di intenti tra le diverse politiche e azioni (non solo istituzionali) ormai unanimemente riconosciuta come imprescindibile per conferire il più alto valore aggiunto nel perseguimento degli obiettivi dei singoli comparti.

In conclusione, i Contratti di Fiume piemontesi sono processi in continuo divenire su cui non si ferma la sperimentazione e la riflessione; le aspettative e le necessità, le progettualità e le potenzialità delle singole comunità locali, rappresentano l'indirizzo che ogni Contratto deve perseguire, sempre più nella direzione di trovare un utile ed efficace equilibrio tra tutela ambientale e necessità di sviluppo. Tanto più i Contratti riusciranno, senza snaturare la propria essenza, a tendere a tale risultato, tanto più saranno utili alle comunità fluviali, al loro territorio e al miglioramento della qualità di vita.

**Per approfondimenti:**

[www.regione.piemonte.it/ambiente/acqua/contratti\\_fiume.htm](http://www.regione.piemonte.it/ambiente/acqua/contratti_fiume.htm)

[www.monviso.eu/ita/contrattodifiume/Default.aspx](http://www.monviso.eu/ita/contrattodifiume/Default.aspx)

## LE LINEE GUIDA REGIONALI PER L'ATTUAZIONE DEI CONTRATTI DI FIUME E DI LAGO

*di Francesca Governa e Alessia Toldo – Politecnico di Torino (DIST)*

### **Introduzione: una convergenza di intenti**

Il 19 settembre 2011, con Delibera della Giunta Regionale n. 16/2610, la Regione Piemonte ha approvato le “Linee Guida Regionale per l’attuazione dei Contratti di Fiume e di Lago”. Si tratta di un documento importante, che sottolinea sia il costante impegno della Regione nell’ambito della gestione integrata delle risorse idriche attraverso la messa in atto di azioni di *governance* territoriale, sia il carattere innovativo che l’esperienza dei Contratti di Fiume e di Lago piemontesi assume nel panorama nazionale.

In Piemonte, i Contratti di Fiume si configurano come uno degli strumenti di attuazione del Piano di Tutela delle Acque (PTA) il quale, in relazione alle indicazioni contenute nel D.Lgs. 152/2006, declina alla scala dei singoli bacini idrografici la definizione di azioni per il risanamento, il recupero e il miglioramento degli ecosistemi acquatici, in un’ottica di utilizzo sostenibile delle risorse idriche sotterranee e superficiali. Il PTA piemontese, in particolare, stabilisce che gli obiettivi ambientali connessi alle criticità quali-quantitative delle acque e alla salvaguardia dal rischio idraulico siano conseguiti attraverso la partecipazione di tutti i soggetti pubblici e privati coinvolti nella gestione, nell’utilizzo e nella fruizione della risorsa idrica a livello locale, per pervenire a soluzioni specifiche, concordate e condivise.

Nel 2006, la Regione Piemonte ha promosso e finanziato l’attivazione di alcuni casi pilota di “Contratti di Fiume o Contratti di Lago” al fine di sperimentare questa modalità di azione e mettere a punto i processi necessari per il suo consolidamento nelle pratiche. Sono stati così avviati quattro contratti pilota, su altrettanti bacini idrografici individuati dal PTA come particolarmente critici: i bacini del Sangone (Provincia di Torino), dell’Orba (Provincia di Alessandria), del Belbo (Provincia di Asti) e dell’Agogna (Provincia di Novara). Per quanto non si tratti della prima esperienza nel panorama nazionale (primato che spetta alla Lombardia, che già nel 2004 aveva avviato un CdF sui corsi d’acqua che compongono il bacino del Lambro, Severo e Olona), il caso piemontese presenta un grado di avanzamento e sistematicità che lo rendono un esempio particolarmente interessante e innovativo nel panorama italiano. L’interesse dell’esperienza piemontese concerne tre aspetti principali, diversi ma interrelati. Il primo aspetto riguarda il ruolo della Regione che svolge un’attività di coordinamento, animazione e accompagnamento dei processi e di definizione delle opzioni politiche di fondo su cui costruire i processi decisionali e la gestione degli stessi. Il secondo aspetto è invece relativo al tentativo di definire una chiara e condivisa strategia interistituzionale per il governo delle acque, in cui ad ogni livello istituzionale (Regione, Province, Comuni) è affidato un ruolo definito. Il terzo aspetto, infine, riguarda il successo dei “casi pilota” e l’opportunità di “estendere” la procedura sperimentale a tutti i 34 bacini idrografici piemontesi individuati dal PTA, trasformandola così in una modalità ordinaria di gestione integrata e partecipata delle risorse idriche alla scala locale.

Per affrontare questi aspetti, la Regione ha avviato, contestualmente all’attivazione dei progetti pilota, un’attività di ricerca finalizzata all’elaborazione di “Linee Guida” per l’attuazione dei Contratti di Fiume e di Lago piemontesi. La ricerca biennale, dal titolo “Supporto alla gestione dei Contratti di Fiume e stesura delle Linee Guida per la loro attuazione” è stata commissionata nel 2008 al Dipartimento Interateneo Territorio del Politecnico e Università di Torino. Il gruppo di ricerca è costituito da Francesca Governa (responsabile scientifico), Silvia Guerra e Alessia Toldo.

Partendo da un lavoro operativo di accompagnamento di due Contratti (Sangone e Agogna) e dall’analisi delle più avanzate esperienze francesi dei Contrat de Rivière, con la ricerca si è lavorato al fine di delineare la struttura di base del processo che deve condurre alla definizione di un Contratto, senza tuttavia proporre procedure standard, rigide e predefinite. In questo modo le Linee Guida concorrono, insieme alle sperimentazioni dei CdF pilota, a realizzare una vera e propria strategia regionale per affrontare e risolvere i problemi legati alla gestione delle risorse idriche, in una prospettiva territorialmente integrata.

## I contenuti delle Linee Guida regionali

Le Linee Guida Regionali intendono quindi orientare la costruzione di uno scenario conoscitivo e operativo condiviso, favorendo l'interazione fra i diversi soggetti coinvolti e fra le diverse politiche implicate nella gestione integrata delle risorse idriche. Esse, in particolare, definiscono un quadro di riferimento comune entro il quale i diversi attori implicati nella *governance* territoriale delle acque andranno autonomamente a operare e forniscono ai soggetti coinvolti le indicazioni da seguire e i passaggi da compiere per l'elaborazione, l'attuazione e la gestione dei CdF/L.

Così come descritto nello schema 1, il percorso disegnato dalle Linee Guida regionali si articola in quattro fasi principali (preparazione; attivazione; attuazione e consolidamento), per ognuna delle quali sono indicati i documenti da produrre, le procedure da espletare e i risultati attesi. In particolare:

- o nella fase di preparazione si procede (i) all'elaborazione del Dossier Preliminare, in cui indicare le caratteristiche del bacino fluviale nel quale si intende avviare il Contratto e focalizzare i punti di forza e di debolezza del territorio e (ii) alla firma del Protocollo di intesa, sottoscritto dai soggetti locali per esprimere la volontà e gli impegni assunti nel processo di elaborazione del Contratto;
- o nella fase di attivazione si definisce il Piano di Azione, a sua volta composto dall'analisi territoriale, dal piano di comunicazione e partecipazione, dall'abaco delle azioni e dal programma di monitoraggio; inoltre si procede all'elaborazione della Valutazione Ambientale Strategica per valutare la sostenibilità ambientale delle misure contenute nel Piano di Azione e la verifica della coerenza con altri piani e programmi presenti sul territorio del bacino;
- o nella fase di attuazione si procede alla realizzazione delle misure e degli interventi previsti dal Contratto secondo le modalità, le responsabilità, le tempistiche e le risorse finanziarie indicate e sottoscritte nel Piano di Azione;
- o nella fase di consolidamento, infine, si stabilizzano le pratiche contrattuali elaborate nel corso del processo, al fine di rendere tale "metodo di lavoro" una pratica ordinaria per la gestione delle risorse idriche e, quindi, affrontare e sfruttare in maniera integrata e partecipata i conflitti, le criticità e le opportunità che possono via via presentarsi.

Schema 1



Le fasi di attuazione e di consolidamento sono costantemente verificate attraverso specifiche procedure di monitoraggio, in particolare per quanto riguarda l'attuazione delle misure previste nel Piano di Azione.

Oltre a indicare le fasi necessarie per la definizione di un CdF/L, le Linee Guida Regionali indicano anche la struttura organizzativa necessaria alla elaborazione, attuazione e gestione del processo e delle sue azioni. Essa è composta da:

- Cabina di Regia, con funzioni politico-decisionali e di coordinamento;
- Segreteria Tecnica, di supporto alla Cabina di Regia con funzioni operative;
- Assemblea di Bacino, sede della concertazione e della partecipazione allargata dei diversi attori e interessi presenti nel bacino idrografico;
- Tavolo tecnico di Coordinamento regionale, istituito dalla DGR 26-7889 del 21/12/2007 con il compito di “concertare le azioni di indirizzo, supporto e coordinamento dei processi di pianificazione partecipata attuati, ai sensi del Piano di Tutela delle Acque, con i Contratti di Fiume o di Lago”.

### **Conclusioni: il valore delle Linee Guida regionali**

Con l’approvazione delle Linee Guida la Regione Piemonte si pone in una posizione di rilievo nell’ambito della gestione integrata e partecipata delle risorse idriche a scala nazionale. Il Piemonte è, infatti, la prima Regione italiana ad essersi dotata di un documento di indirizzo per la *governance* territoriale delle acque, fornendo così un esempio significativo nel panorama nazionale.

Le Linee Guida sono state redatte con l’obiettivo di dare oggettività e replicabilità a un percorso metodologico caratterizzato da elementi comuni e, allo stesso tempo, elevata adattabilità ai diversi contesti territoriali. In questo senso, si tratta di uno strumento che fornisce supporto agli enti locali e ai soggetti coinvolti senza ingessare una pratica che ha come punto di forza proprio l’ascolto del territorio e la valorizzazione delle sue specificità.

Infatti, oltre a specificare chiaramente i passaggi e le procedure istituzionali da compiere per elaborare, attuare e gestire i CdF/L, è la filosofia sottesa al documento che si configura come particolarmente innovativa. Essa infatti valorizza la caratteristica principale dei CdF/L piemontesi, ossia il loro configurarsi come un “metodo di lavoro” da consolidare nella Pubblica Amministrazione italiana, attraverso il dialogo, il confronto e la partecipazione estesa non solo a livello istituzionale, ma anche presso i soggetti privati, le imprese, le associazioni di categoria e “di opinione”, la popolazione. La gestione delle risorse idriche non è quindi considerata un problema puramente tecnico e settoriale, ma si definisce come una questione trasversale, che deve coinvolgere tutti i settori delle politiche pubbliche implicati nella gestione del territorio e dell’ambiente, così come tutti gli interessi, compresi quelli più diffusi e meno rappresentati. La concezione del CdF/L come “metodo di lavoro”, inoltre, sottolinea l’importanza del consolidamento: il problema della *governance* partecipata e integrata delle risorse idriche, infatti, non si esaurisce con la firma del Protocollo di Intesa né nell’attuazione delle misure in esso previste, ma richiede un lavoro continuo di condivisione e ascolto per il trattamento condiviso delle criticità e lo sfruttamento delle opportunità di trasformazione.

## IL CONTRATTO DI FIUME DELL'ALTO PO: RIFLESSIONI SULLA FASE ATTUATIVA

di Alberto Rudellat e di Patrizia Saroglia, - LAPO (Laboratorio di Politiche), COREP

### Introduzione

Il Contratto di Fiume (CdF) "Alto Po" nasce nell'ambito del Programma Alcotra 2007–2013 e rappresenta uno dei progetti che compongono il "PIT Monviso". Interessa il primo tratto del fiume Po (716 km<sup>2</sup>, 33 Comuni, di cui 29 nella Provincia di Cuneo e 4 nella Provincia di Torino) e rappresenta il primo Contratto avviato sull'asta del Po, oltre che la prima occasione di sperimentazione delle Linee Guida regionali, che contengono indicazioni utili a strutturare i processi inclusivi che sono alla base dell'approccio utilizzato nei CdF per individuare e coinvolgere gli attori interessati.

Le Linee Guida suddividono la costruzione del Contratto di Fiume in quattro fasi: preparazione; attivazione; attuazione e consolidamento.

L'individuazione degli attori pertinenti e il loro coinvolgimento sono stati oggetto delle prime due fasi di costruzione del CdF dell'Alto Po.

L'attività di ascolto è stata l'oggetto principale della fase di preparazione ed è stata organizzata attraverso 7 tavoli di cui 4, composti esclusivamente da soggetti istituzionali, costruiti su base territoriale (Sorgenti; Sbocco in Pianura; Collina Saluzzese e Valle Bronda; Pianura) finalizzati alla raccolta delle istanze delle istituzioni locali, ai quali si sono affiancati 3 tavoli tematici (acqua, agricoltura e produzioni; ambiente e fruizione; associazioni di categoria), finalizzati al coinvolgimento degli *stakeholders* territoriali. I principali prodotti di questa fase sono il Dossier preliminare (che integra i dati raccolti attraverso l'attività di analisi territoriale documentaria con le istanze pervenute dagli attori coinvolti) e il Protocollo d'intesa (l'accordo preliminare che sancisce l'adesione di una rappresentanza significativa dei soggetti istituzionali presenti nell'area idrografica al processo di costruzione del Contratto di Fiume). Nel caso dell'Alto Po per arrivare alla firma del Protocollo d'intesa sono stati impiegati 6 mesi. A sottoscriverne gli intenti sono i tre soggetti promotori: Autorità di Bacino, Regione Piemonte, Parco del Po Cuneese.

La fase di attivazione, incentrata sugli aspetti di contenuto, è finalizzata alla condivisione del quadro di analisi costruito nella fase di lavoro precedente, alla definizione degli obiettivi d'intervento e alla raccolta di idee progettuali da aggregare e trasformare in linee di azione attraverso l'attività di co-progettazione. I temi individuati sono tre, a ciascuno dei quali è stato associato un tavolo di lavoro:

1. Fruizione e sviluppo locale;
2. Qualità e quantità delle acque (con particolare interesse per la prevenzione del rischio idraulico e i problemi legati all'approvvigionamento idrico);
3. Coordinamento istituzionale intorno ai temi della prevenzione, manutenzione dell'alveo, delle sponde e dei versanti.

I prodotti di questa fase sono il Piano di Azione (contenente gli obiettivi del Contratto, a cui si associano un Abaco delle azioni, che individua gli interventi puntuali da realizzare in un arco temporale stimato di 5 anni, e un Piano di Comunicazione e Partecipazione) e il testo del Contratto di Fiume.

Nel caso specifico, il Piano d'Azione dell'Alto Po ha formulato 5 macro-obiettivi:

1. Mitigare il rischio idraulico ed idrogeologico intervenendo sulle criticità locali del regime idraulico e contribuendo alla stabilizzazione dell'assetto morfologico dell'alveo;
2. Perseguire un modello di gestione e utilizzo sostenibile della risorsa idrica;
3. Migliorare/preservare la qualità delle acque, favorendo il raggiungimento dello stato "buono" per il corpo idrico superficiale entro il 2015;
4. Sviluppare e valorizzare la fruizione sostenibile del fiume;
5. Valorizzare le emergenze ambientali, naturali e paesaggistiche, con particolare attenzione alla fascia ripariale.

L'Abaco delle azioni è strutturato in 4 Misure, 7 Linee di intervento, 23 Azioni e 65 attività.

Le 4 Misure rispecchiano i temi trattati in fase di attivazione:

- a) Misura 1: Prevenzione e manutenzione dell'alveo, delle sponde e dei versanti.
- b) Misura 2: Qualità e quantità delle acque.
- c) Misura 3: Fruizione ambientale e sviluppo locale sostenibile.
- d) Misura 4: Carta della connettività ecologica dell'area idrologica dell'Alto Po.

Dalla lettura del Piano di Azione emerge che le 23 azioni individuate sono riconducibili a due macro-categorie: materiali e immateriali; preesistenti (già presenti nella programmazione ordinaria dei diversi soggetti che occupano del fiume) e nuove (oggetto specifico del CdF). Le azioni materiali sono 7, di cui 5 nuove e 4 preesistenti e trattano temi quali interventi di tutela (es. adeguamento degli scarichi), mitigazione del rischio idraulico e rinaturazione delle fasce e della vegetazione riparie. Le azioni immateriali sono 16, di cui 12 nuove e 4 preesistenti, e riguardano perlopiù il coordinamento di tavoli di lavoro tematici, la raccolta di informazioni o studi di approfondimento.

Le Linee Guida prevedono che la fase di attivazione si chiuda con la stipulazione del Contratto di Fiume nel corso di un evento pubblico. Il CdF dell'Alto Po ad oggi ha concluso la fase di attivazione e il Piano di Azione è sottoposto alle procedure di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) ai sensi della LR 40/98. Una volta superata la fase di VAS, il Piano di Azione verrà validato in Assemblea di Bacino (definito "organo della partecipazione" e rappresentante di tutti i soggetti, sia pubblici che privati, coinvolti) e si potrà procedere alla firma del Contratto. Il passaggio successivo, che segnerà l'avvio della fase attuativa, consisterà nell'individuazione delle azioni pilota che saranno oggetto di uno o più Accordi di Programma (AdP), in cui si andranno a definire impegni, tempistiche, risorse finanziarie e soggetti responsabili.

Così come è stato impostato il processo di concertazione che ha accompagnato gli attori, nella fase di preparazione, dalla firma del Protocollo di Intesa alla definizione del Piano di Azione, è opportuno dare strutturazione anche alla fase successiva, interrogandosi su quali siano le condizioni necessarie per sostenerne l'attuazione, per evitare il rischio di considerarla un momento puramente esecutivo, improvvisato e spontaneo, estraneo all'intero processo di costruzione del Contratto.

A questo proposito, appare utile distinguere tra due livelli di *governance*:

- il primo, relativo all'intero Piano di Azione, finalizzato a mantenere il riferimento alla cornice unitaria del Contratto, al quale si associa un soggetto gestore;
- il secondo, relativo alle singole azioni, o gruppi di azioni, a partire da quelle individuate come immediatamente fattibili, finalizzato a presidiare la realizzazione degli interventi, al quale si associano uno o più un soggetti attuatori.

### **Le condizioni per l'attuazione**

Il Contratto di Fiume dell'Alto Po ad oggi non sembra essere caratterizzato da gravi problemi legati allo stato di salute del fiume. La situazione ambientale di questo tratto del Po è sicuramente migliorabile, ma il rischio di *empasse* in fase attuativa è legato soprattutto alle problematiche relative al sistema di *governance* e, prima ancora, alla cornice istituzionale entro la quale – e potremmo dire a dispetto della quale – questo Contratto cerca di nascere.

Nell'esperienza piemontese, le Linee Guida regionali individuano l'Ente provinciale come il soggetto gestore preposto a sovrintendere all'intero processo, coordinando ogni fase di lavoro. La complessità del contesto istituzionale attuale mostra però che non sempre può essere fatto affidamento esclusivamente su questo soggetto. Nel caso dell'Alto Po per esempio, la Provincia di Cuneo, fin dall'inizio, non si è resa disponibile a gestire il processo, pertanto, per ovviare alla sua assenza, le funzioni di gestione e coordinamento delle fasi di preparazione e attivazione sono state affidate al Parco del Po Cuneese. Non è detto però che questa soluzione possa funzionare anche per la fase attuativa. Nel frattempo, infatti, il Parco del Po Cuneese ha subito un ridimensionamento territoriale e di funzioni, a seguito della riforma istituzionale degli Enti Parco, che ha comportato una drastica diminuzione del numero dei Comuni aderenti (da 20 a 7) con conseguenze che possono

comprometterne la rappresentatività e legittimità. Questa esperienza evidenzia come, in certe circostanze, il soggetto che ha gestito la parte di costruzione del Contratto possa non essere adatto a seguirne anche l'attuazione. In questo caso, occorre esplorare ulteriori alternative praticabili, in grado di assicurare comunque il mantenimento degli impegni, coerenza e continuità delle azioni. Si raccomanda tuttavia di evitare la costituzione di nuove strutture *ad hoc*, ma piuttosto di verificare se quelle già esistenti e attive sul territorio (ad es. Agenzie di sviluppo locale, Unione di Comuni) rispondano alle esigenze di *governance* espresse dal CdF, per evitare sovrapposizioni e ridondanze e un controproducente effetto di frammentazione.

**Figura 1 – Governance del Contratto, caratteristiche del soggetto gestore**

Per rispondere alle esigenze di <i>governance</i> del Contratto è auspicabile che il <i>soggetto gestore</i> :
<ul style="list-style-type: none"> <li>• sia stato partecipe al processo di costruzione del Contratto, così da conoscerne attori, scelte, obiettivi, problemi e dinamiche</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• sia un soggetto istituzionale, in quanto garante del bene pubblico e del corretto funzionamento del processo</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• operi a scala sovra comunale, con un'ottica di programmazione di area vasta e al di sopra delle singole poste in gioco</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• sia "stabile" e legittimato, ovvero che non siano in discussione le sue funzioni e prerogative e che queste siano riconosciute dai soggetti del territorio</li> </ul>

Al fine di garantire la cornice unitaria del Contratto, il soggetto gestore dovrà raccogliere le istanze dei soggetti attuatori e sottoporle al parere della Cabina di Regia (organo con funzioni politico-decisionali e di coordinamento, rappresentativo dei tre soggetti promotori: Autorità di Bacino, Regione Piemonte, Parco del Po Cuneese) o dell'Assemblea di Bacino qualora si ritengano opportune modifiche a livello di singolo Accordo di Programma o dell'intero Piano di Azione, fungendo da raccordo tra i soggetti attuatori e i restanti attori del processo.

Posto che il Piano di Azione contiene il risultato di tutta la concertazione, ovvero comprende tutte le esigenze espresse dagli *stakeholders*, gli Accordi di Programma che seguiranno – uno per ogni azione pilota individuata – dovranno indicare quali attori diventeranno responsabili dell'attuazione degli interventi selezionati e contenere precise indicazioni circa il ruolo ad essi assegnato, le risorse e i tempi necessari alla realizzazione.

Una volta definite le priorità d'intervento, occorrerà individuare i soggetti attuatori idonei a coordinare la realizzazione delle singole azioni. L'idea alla base è che ad ogni azione, o raggruppamento di azioni, corrisponda un soggetto scelto in base alle competenze, a cui viene riconosciuto il ruolo di "stazione appaltante", assegnandogli le funzioni di carattere amministrativo, contabile, procedurale e tecnico, necessarie alla corretta e tempestiva realizzazione dell'azione.

**Figura 2 – Governance** delle singole azioni, caratteristiche del soggetto attuatore

<b>Per rispondere alle esigenze di <i>governance</i> del Contratto è auspicabile che il <i>soggetto attuatore</i>:</b>	
•	sia stato partecipe al processo di costruzione del Contratto, così da conoscerne attori, scelte, obiettivi, problemi e dinamiche
•	possieda competenze tecniche inerenti al tema o alla materia che caratterizza l'azione
•	sia riconosciuto da tutti gli attori, o per sua missione istituzionale (ad es. AIPO o la Direzione regionale Difesa del suolo per quanto riguarda azioni legate al rischio idraulico) o perché gli viene conferito in questa sede un ruolo di rappresentanza di tutti gli interessi coinvolti (es. Coldiretti per azioni di accompagnamento alle aziende agricole per la riduzione degli impatti sul fiume o un Comune per azioni legate alla fruizione con ricadute su più territori)

Al fine di garantire la realizzazione dell'azione di cui è responsabile, il soggetto attuatore sarà chiamato a monitorare l'avanzamento procedurale, temporale e della spesa di ogni singola azione o gruppo di azioni e, quando necessario, a proporre al soggetto gestore eventuali esigenze di adeguamento o di modifica dell'azione rispetto a come è stata sottoscritta inizialmente.

### **Conclusioni**

La riflessione condotta sulle esperienze relative all'utilizzo del Contratto di Fiume in Piemonte, con particolare riferimento al caso dell'Alto Po, porta ad interrogarsi su come rafforzare le potenzialità che il Contratto di Fiume offre in quanto strumento dotato di una metodologia concertativa, ma anche su come mitigarne le debolezze, specialmente in fase attuativa, dovute proprio al suo carattere volontario. L'esigenza prioritaria appare quella di trovare dispositivi di *governance* e regole di autogoverno che, sulla base di meccanismi fiduciari costruiti nel corso del tempo, siano in grado di garantire il mantenimento degli impegni assunti. Nello strutturare la fase di attuazione occorrerà allora tenere sotto controllo, da un lato, le caratteristiche e il comportamento del soggetto gestore e dei soggetti attuatori (legittimità, competenza, rappresentatività, "capacità di gestione finanziaria", etc.); dall'altro, il rispetto delle regole di autogoverno da parte di tutti gli attori, prevedendo eventualmente modalità di verifica degli adempimenti e strumenti di incentivazione/disincentivazione necessari a motivare il rispetto degli impegni presi o a scoraggiarne l'inosservanza.

## L'ATTUAZIONE DEL CONTRATTO DI FIUME DEL SANGONE

di Gabriele Bovo - Provincia di Torino, Roberta Ingaramo e Angioletta Voghera - Politecnico di Torino

### Il processo di formulazione del Contratto di Fiume Sangone

Il Contratto di Fiume del Sangone attraverso un processo e un metodo progettuale innovativo, avviato già dal 2005, entra nel 2007 nella fase di attivazione con l'istituzione della Cabina di Regia, rappresentativa sia degli attori politici e istituzionali sia sociali (tecnici, associazioni, *target groups*, ...), che coordina il processo partecipativo finalizzato alla condivisione degli obiettivi, alla ricerca di finanziamenti e di strumenti per dare operatività alle attività progettuali. E' appunto nel maggio del 2007 che la Provincia di Torino, in collaborazione con il Politecnico e l'Università, organizza un primo "workshop di progettazione partecipata" per condividere le azioni prioritarie e individuare gli assi strategici del Piano d'Azione<sup>1</sup>: "tutela, riqualificazione e qualità ambientale"; "riqualificazione territoriale e paesaggistica delle aree periferiali e del bacino", "promozione, fruizione e valorizzazione economica". Il Piano di Azione sarà il risultato del processo di confronto con il territorio, e si concluderà l'11 marzo 2009, con la firma del Contratto da parte dei portatori di interesse locali, pubblici e privati. Si apre così la fase attuativa degli indirizzi del Piano d'Azione, delle sue strategie, degli strumenti operativi ed economici individuati. .

Il *masterplan* del Piano d'azione del Contratto è un primo e importante passo per dare concretezza al Contratto di Fiume e trova un quadro di riferimento nella collaborazione con il Politecnico di Torino (Dipartimento Interateneo Territorio e Dipartimento Casa-città) e l'Università degli Studi di Torino (Dipartimento di Biologia Animale e dell'Uomo) nell'ambito del *Workshop* "I.D.R.A. - Immaginare, Decidere, Riqualificare, Agire" (II edizione, Programma Provinciale INFEA).

Il *masterplan* propone visioni territorializzate del fiume e del suo territorio che integrano, anche a fini turistici, le azioni di tutela delle sponde e della qualità delle acque, con la valorizzazione ambientale e paesaggistica, fornendo indicazioni per i Piani Regolatori Generali Comunali (PRGC) dell'area e per progetti locali, nella direzione dello sviluppo sostenibile (Ingaramo e Voghera, 2009, 2012).

Il *masterplan* (Ingaramo e Voghera, 2009) definisce cioè un quadro di azioni progettuali che investono diverse scale: l'area vasta che, alla dimensione del bacino, rafforza il sistema dei valori paesaggistici (il fiume e le sue acque, le sue sponde, le potenzialità ecologico-ambientali, i beni storico-culturali, il territorio rurale, i simboli e le tradizioni identitarie); gli ambiti d'azione locale, che nel quadro della strategia di sistema, toccano nodi, aree, valori da promuovere, conservare e innovare anche con il progetto dei margini e di modelli insediativi.

Il *masterplan* elabora infatti una strategia d'insieme del territorio del bacino incentrata sulla visione del Fiume-Parco, che ha offerto spunti generali (trovando riferimento in altri strumenti ed iniziative quali il progetto Corona verde, il Piano Territoriale Coordinamento Provinciale (P.T.C.P.), in varianti ai PRG come Bruino e Rivalta) e ha avviato alcuni progetti locali.

I progetti locali riguardano lo sviluppo di *focus areas* nei Comuni di Avigliana, Beinasco (frazione Borgaretto), Trana, Giaveno, selezionate nell'ambito del progetto IDRA III edizione- Programma Provinciale I.N.F.E.A. (programma del Ministero dell'Ambiente finalizzato a diffondere sul territorio strutture di I.Nformazione, FOrmazione ed Educazione Ambientale), e che hanno coinvolto gli studenti della II Facoltà di Architettura del Politecnico di Torino (Atelier di Progettazione Urbana, docenti: Ingaramo e Voghera, A.A. 2010-2011, corso di laurea specialistica in Patrimonio).

I progetti operativi promuovono la creazione di corridoi ecologici di collegamento tra il centro storico di Avigliana, il Lago Grande, la Dora e il Sangone, e intendono fare interagire in modo sinergico le strategie e le azioni di valorizzazione previste dai Contratti di Fiume e di Lago. Inoltre le proposte progettuali rilanciano la rivitalizzazione della frazione Borgaretto di Beinasco attraverso un'ottimizzazione degli spazi pubblici e l'ideazione di nuovi percorsi pedonali.

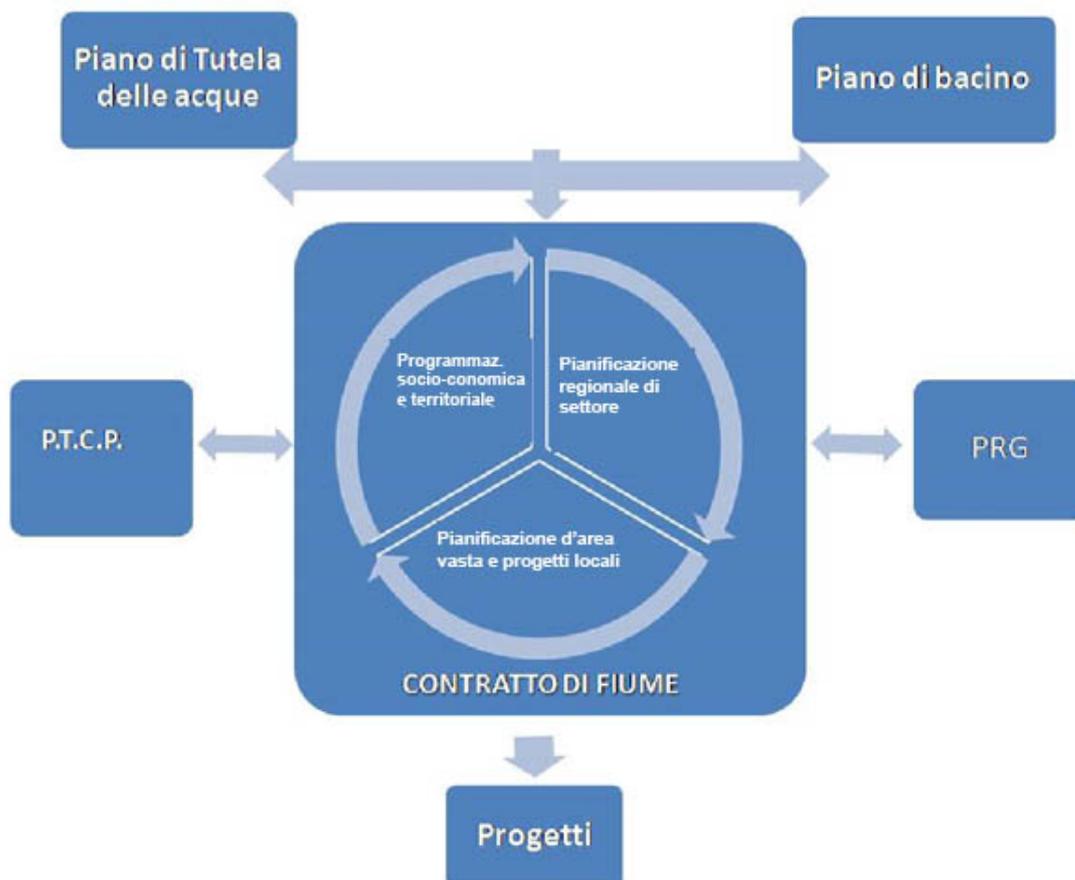
---

<sup>1</sup> Organizzati in cinque focus tematici di approfondimento: 1) Qualità ambientale del corso d'acqua 2) Portata idrica adeguata in alveo 3) Difesa idraulica 4) Recupero della qualità ambientale del Bacino 5) Promozione integrata di iniziative di fruizione ed eventi di sensibilizzazione.

Contestualmente alle attività semestrali di progetto, è stato inoltre organizzato un *Workshop* di progettazione partecipata (di una settimana) incentrato su casi studio più circoscritti: nel Comune di Nichelino ci si è concentrati sulla Porta della Palazzina di Caccia di Stupinigi e sulle sue connessioni con il sistema territoriale del Sangone; nel Comune di Trana si è visto il Palazzo Gromis nelle sue relazioni con il centro storico e i beni paesaggistici del Sangone; nel Comune di Giaveno si è proposta la riqualificazione del sistema delle borgate (la Borgata Dalmassi). Dal lavoro degli studenti e attraverso continue articolazioni interscalari dell'analisi e del progetto, sono emersi spunti interessanti per valorizzare l'identità locale, oltre che temi di approfondimento e proposte finalizzate all'arricchimento del percorso partecipativo. Infine, grazie anche all'apporto di una tesi di laurea magistrale, è stata avviata con l'Ufficio Tecnico la variante al PRG di Bruino finalizzata ad acquisire alcune aree a parco lungo il Sangone e a porre le basi per la realizzazione della rete ecologica locale.

Sul piano degli esiti del Contratto nell'area vasta, il P.T.C.P. (adottato dal Consiglio Provinciale nel 2010 ed approvato della Regione Piemonte nel 2011), riconosce il Contratto di Fiume come sistema territoriale strategico per l'operatività delle politiche di miglioramento della qualità e di razionalizzazione dell'uso delle acque, oltre che di valorizzazione dell'integrità ecologica delle fasce fluviali e di ricostruzione dei paesaggi. Inoltre ampia riconoscibilità al Sangone è stata assegnata anche nel progetto Corona verde, strategia progettuale avviata nel 1997 e rivolta al miglioramento della qualità della vita, al rafforzamento dell'attrattività e della competitività nell'area metropolitana torinese, attraverso la definizione di progetti per dare continuità alla rete ecologica di valorizzazione delle aree naturalistiche, fluviali ed agricole e alla creazione di un sistema di spazi verdi connessi fra loro e con il sistema delle Regge e dei beni storico-culturali. Più in generale, il Contratto di Fiume si colloca nel preesistente quadro pianificatorio e progettuale con una duplice conseguenza; da un lato contribuisce ad arricchirne i contenuti e le caratteristiche, dall'altro sostiene (e trae alimento) dalla sua attuazione.

**Figura 1.** Contratto di Fiume nel quadro della pianificazione generale e di settore.



Fonte: Ingaramo e Voghera, 2012 (traduzione)

## **Il “mosaico” della fase attuativa**

Il processo di attuazione del Contratto di Fiume presenta pertanto i tratti di un “mosaico”, in cui diversi tasselli (piani, programmi e progetti preesistenti) tendono a combinarsi ed integrarsi con nuovi progetti e iniziative emerse nella fase di elaborazione. Nel caso del fiume Sangone meritano di essere richiamati i rapporti che il Contratto di Fiume instaura con il progetto Corona Verde e la pianificazione territoriale del Comune di Bruino.

## **Il Progetto regionale “Corona Verde”**

Corona Verde è un progetto ambizioso che interessa l'area metropolitana e la collina torinese coinvolgendo il territorio di ben 93 comuni coordinamento della Regione e con la partecipazione attiva della Provincia di Torino. E' entrato nella fase di realizzazione degli obiettivi strategici e dei singoli interventi, supportati da “sistemi di gestione” che interessano 6 ambiti di scala sovracomunale (con relazioni estese sul territorio), organizzati in tavoli inter-istituzionali che coinvolgono tutti i portatori di interesse, pubblici e privati. In questo senso il Progetto si configura come uno strumento di *governance* territoriale, costituendo il necessario presupposto per un'ottimale collaborazione tra gli enti e le comunità locali per la qualità della vita nell'area urbana e periurbana.

Nel 2009 la Giunta Regionale ha destinato un finanziamento di 10 Milioni di Euro al Progetto, per supportare, attraverso interventi operativi, lo sviluppo e il consolidamento di politiche di riqualificazione territoriale, tutela e valorizzazione del paesaggio e sostenibilità ambientale nell'area metropolitana torinese. Nel 2010 la Giunta Regionale ha approvato lo schema di Protocollo di intesa per l'attuazione del Progetto, siglato (il 1 febbraio 2011) da più di 90 attori istituzionali sociali ed economici (enti, associazioni, ordini professionali, etc.). Il coordinamento dell'intero processo e il confronto con gli attori del territorio è garantito dall'attività della Cabina di Regia e della Segreteria Tecnica, costituite nel 2009 e operative già dall'autunno dello stesso anno.

Anche Corona Verde è recepita nel P.T.C.P. (art. 35 c. 10) come strumento per la promozione ed incentivazione delle azioni di attuazione del sistema di rete ecologica provinciale (R.E.P.).

La Rete Ecologica Provinciale, integra le proposte contenute nel Piano territoriale regionale (PTR) e nel Piano paesaggistico (PPR) e nel P.T.C.P. assume il ruolo di strumento multifunzionale, rispondendo alla necessità di raggiungere la qualità ambientale, paesaggistica e turistico ricreativa, nel rispetto del mantenimento e dell'incremento della biodiversità (art. 35 Nda), del contenimento del consumo di suolo e cercando di assegnare un ruolo prioritario alla conservazione della natura.

Nel primo semestre 2010 l'attività è consistita nell'elaborazione da parte dei 6 ambiti territoriali individuati (Torino, Nichelino, Rivoli, Venaria, Settimo, Chieri) di 6 masterplans contenenti i 56 progetti espressi dal territorio, valutati con gli attori locali per selezionarne 12.

Nel territorio del Contratto di Fiume del Sangone compreso nell'ambito del territorio di Nichelino, la Provincia di Torino ha partecipato a due progetti, proponendo la riqualificazione del parco provinciale del Monte S. Giorgio, dell'area pedemontana compresa fra il parco e i Laghi di Avigliana, con il coinvolgimento dei comuni di Trana, Bruino, Sangano Piossasco e Rivalta. L'obiettivo è quello di completare il collegamento con il sistema ciclabile di Torino e di valorizzare gli ambiti naturalistici ancora presenti sull'asse fluviale del Sangone, rafforzando il sistema fruitivo e innervando il territorio esteso oltre il fiume-parco.

## **Il Piano locale ecologico di Bruino**

Le variante in corso del piano regolatore di Bruino si sviluppa come ricaduta operativa di IDRA-IN.F.E.A. “Immaginare, Decidere, Riqualificare, Agire” ed è tesa a dare operatività agli scenari di *masterplan* del Sangone (IDRA II edizione), configurandosi quale buona pratica di attuazione del P.T.C.P. per la valorizzazione delle aree di maggior pregio ambientale e paesaggistico e il contenimento del consumo di suolo in ambito peri-fluviale e rurale (Voghera, Regis, 2011).

Il piano definisce il sistema delle connessioni ecologiche e paesaggistiche locali, integrando lo schema provinciale con reti multifunzionali e interventi per valorizzare la qualità paesaggistica; inoltre pone priorità al potenziamento del corridoio ecologico provinciale lungo il Sangone e alla salvaguardia del

suo collegamento con l'area protetta di Monte San Giorgio e con il Chisola. Questo sistema assume un valore multifunzionale, incrementando il valore ecologico e paesaggistico dell'ambito urbano e connettendo il patrimonio diffuso. Si rafforza il sistema del Parco Fluviale, integrando i progetti finanziati con Corona Verde, rivolti alla fruizione naturalistica delle aree comprese tra il Torrente Sangone e il canale del Sangonetto (che saranno acquisite attraverso perequazione urbanistica).

Si interviene sul paesaggio rurale periurbano, primario per la connessione del sistema paesaggistico locale con l'esterno e per il mantenimento dei varchi esistenti tra Bruino e le aree a valore ambientale nei comuni limitrofi. Il sistema completa la rete ecologica locale, attraverso meccanismi di perequazione urbanistica, intessendo relazioni fisiche e funzionali, con i parchi pubblici esistenti, attraverso percorsi ciclopodali e il verde urbano pertinenziale privato, rafforzando la qualità di vita, incrementando la biodiversità e la sostenibilità.

## **Conclusioni**

Il processo attuativo del Contratto di Fiume del Sangone è caratterizzato da aspetti peculiari con carattere d'innovatività nel panorama nazionale legati alla territorializzazione attraverso: l'integrazione di strumenti e progettualità differenti, l'adozione del Piano d'Azione in un *masterplan* che rende chiari gli obiettivi, facilita il processo di responsabilizzazione degli attori sulla realizzazione delle azioni e promuove le progettualità dei territori, la ricaduta su azioni specifiche locali e su alcuni strumenti di piano.

Esempio certamente interessante per i risultati è la variante al piano di Bruino che rende operativi gli obiettivi di "promozione, fruizione e valorizzazione economica del Sangone" e di Corona Verde, creando le premesse normative e politiche per la valorizzazione ecologica e paesaggistica del territorio e per la realizzazione di parte della rete di connettività diffusa, accompagnando il processo di rinaturazione del fiume (NTA, 2013).

## **Bibliografia**

Ingaramo R. e Voghera A. (2009), "Il Bacino del torrente Sangone: visione integrata e possibili evoluzioni", in Concorso di progettazione. Contratto di Fiume del bacino del torrente Sangone. Masterplan del Piano d'Azione, Provincia di Torino, pag. 35-55.

Voghera A. (2009), "Il contratto come strumento di governo", in *Urbanistica Informazioni*, n. 226, luglio-agosto 2009, pp. 54-56.

Ingaramo R. e Voghera A. (2010), "Progettare lungo il fiume", in *Planum - The European Journal of Planning on-line*, pp. 5.

Ingaramo R. e Voghera A. (2012), *Planning and architecture. Searching for an approach*, Alinea International, Firenze.

Voghera A. e Regis D. (2012), "Valorizzazione ecologica e paesaggistica nel piano locale. Una sperimentazione in Provincia di Torino", in *Planum*, vol. 2 n. 25, pp. 1-7.

# POLITICHE PIEMONTE

Redatto in IRES Piemonte - Via Nizza, 18 - 10125 Torino

---

## Comitato di Redazione:

Fiorenzo **Ferlaino** (Direttore editoriale), Alberto **Crescimanno** (Redattore responsabile), Maria Teresa **Avato**, Davide **Barella**, Tommaso **Garosci**, Carla **Nanni**, Daniela **Nepote**, Giovanna **Perino**, Cristina **Bargero**, Marco **Bagliani**, Francesca S. **Rota**.

## La Rete dei Corrispondenti:

Prof. **Francesco ADAMO**, Presidente Geoprogess, Università del Piemonte Orientale. - Prof. **Carlo Alberto BARBIERI**, vice-Presidente INU, Politecnico di Torino. - Dott. **Franco BECCHIS**, Presidente Fondazione per l'Ambiente Teobaldo Fenoglio. - Prof. **Giuseppe BERTA**, Università Bocconi di Milano. - Dott. **Enrico BERTACCHINI**, Centro Studi Silvia Santagata, Torino. - Dott. **Federico BOARIO**, esperto analisi sul commercio, Torino. - Dott. **Francesco BRIZIO**, Presidente Gruppo Torinese Trasporti - GTT. - Prof. **Giorgio BROSI**, Presidente SIEP, Università di Torino. - Dott. **Marco CAMOLETTO**, Presidente, AMIAT Torino. - Prof. **Riccardo CAPPELLIN**, Presidente Associazione Italiana di Scienze Regionali. - Prof. **Alberto CASSONE**, POLIS, Università Piemonte Orientale. - Dott. **Marco CAVAGNOLI**, Responsabile Centro di Competenza Edilizia e Gestione del Territorio CSI-Piemonte. - Dott.ssa **Tiziana CIAMPOLINI**, Responsabile Osservatorio delle Povertà e delle Risorse, Caritas Torino. - Prof. **Sergio CONTI**, DITeR, Università di Torino. - Prof. **Giuseppe COSTA**, Università di Torino, Centro di Documentazione per la Promozione della Salute DoRs. - Ing. **Sergio CRESCIMANNO**, già Segretario Generale del Consiglio Regionale del Piemonte. - Dott. **Roberto CULLINO**, Banca d'Italia, Sede di Torino. - Dott. **Luca DAL POZZOLO**, Presidente Fondazione Fitzcarraldo. - Prof. **Luca DAVICO**, Comitato Rota - Eau Vive. - Prof. **Antonio DE LILLO**, Università degli Studi di Milano Bicocca. - Prof. **Giuseppe DEMATTEIS**, Presidente Dislivelli, DITeR, Politecnico di Torino. - Dott. **Livio DEZZANI**, Regione Piemonte, Direttore Programmazione strategica, Politiche territoriali. - Prof. **Cesare EMANUEL**, Pro-Rettore Università Piemonte Orientale. - Prof. **Roberto GAMBINO**, European Documentation Centre on Nature Park Planning, Politecnico di Torino. - Prof. **Massimo Umberto GIORDANI**, Fondazione Torino Wireless, Politecnico di Torino. - Arch. **Mauro GIUDICE**, Presidente Istituto Nazionale di Urbanistica del Piemonte. - Prof. **Francesca GOVERNA**, Professore associato confermato, Politecnico di Torino. - Arch. **Daniela GROGNARDI**, Urbanistica, Comune di Torino. - Prof. **Piero IGNAZI**, Dipartimento di Scienza Politica, Università di Bologna. - Prof. **Adriana LUCIANO**, Dipartimento di Scienze Sociali dell'Università degli Studi di Torino. - Prof. **Maria Luisa BIANCO**, Presidente del Dipartimento di Ricerca Sociale del Piemonte Orientale. - Prof. **Roberto MAZZOLA**, Dipartimento di Scienze Giuridiche ed Economiche, Università del Piemonte Orientale. - Prof. **Alfredo MELA**, Direttore Appunti di Politiche Territoriali, DINSE, Politecnico di Torino. - Prof. **Manfredo MONTAGNANA**, Presidente Unione Culturale Franco Antonicelli. - Dott.ssa **Paola MORRIS**, CEI-Invest in Torino Piemonte Centro Estero per l'Internazionalizzazione. - Prof. **Angelo PICHIERRI**, Dipartimento di Scienze Sociali dell'Università degli Studi di Torino. - Dott. sa **Pina NAPPI**, ARPA-Piemonte. - Prof. **Enzo RISSO**, Presidente IRES-Piemonte. - Dott. **Marco RIVA**, Fondazione Rosselli. - Prof. **Giuseppe RUSSO**, Founding Partner, Step Ricerche. - Prof. **Salvatore RIZZELLO**, Preside Facoltà di Giurisprudenza, Università del Piemonte Orientale. - Prof. **Riccardo ROSCELLI**, Presidente SITI, Politecnico di Torino. - Prof. **Nanni SALIO**, Presidente Centro Studi Sereno Regis. - Prof. **Mario SALOMONE**, Presidente Istituto per l'Ambiente e l'Educazione Scholé Futuro. - Prof. **Carlo SALONE**, DITeR, Università di Torino. - Prof. **Walter SANTAGATA**, direttore Centro Studi Silvia Santagata, Torino. - Prof.ssa **Agata SPAZIANTE**, DITeR, Politecnico di Torino. - Dott. **Roberto STROCCO**, Ufficio Studi e Statistiche dell'Unioncamere Piemonte. - Dott.ssa **Francesca TRACLO'**, Direttrice Fondazione Rosselli. - Prof. **Massimo Umberto GIORDANI**, Fondazione Torino Wireless, Politecnico di Torino. - Prof. **Giampaolo VITALI**, Ceris-Cnr. - Dott. **Mauro ZANGOLA**, Direttore Ufficio Studi della Confindustria di Torino.