



 REGIONE
PIEMONTE

 REGIONE
PIEMONTE

analisi delle politiche

Direzione Programmazione Strategica, Politiche Territoriali ed Edilizia
corso Bolzano, 44 - 10121 Torino
Tel. + 39 011 4321428 - fax + 39 011 4324804
e-mail direzioneB08@regione.piemonte.it

Settore Programmazione Negoziata
Via Lagrange, 24 - 10123 Torino
Tel. + 39 011 4323989 - fax + 39 011 4325560
e-mail programmazione.negoziata@regione.piemonte.it

Siti web

www.regione.piemonte.it/sit
www.regione.piemonte.it/edilizia
www.regione.piemonte.it/programmazione



I CONTRATTI DI FIUME E DI LAGO IN PIEMONTE

POLITICHE PER LA TUTELA
E IL MANTENIMENTO DELLA RISORSA ACQUA

 IRES
PIEMONTE

Il **Settore Programmazione Negoziata** svolge attività di programmazione, monitoraggio e valutazione delle politiche dedicate allo sviluppo socio – economico e al riequilibrio territoriale finanziate con le risorse aggiuntive nazionali e regionali intersettoriali, attuate con strumenti di programmazione negoziata.

Il **Settore Tutela Ambientale delle Acque** svolge attività di rilevamento delle caratteristiche qualitative e quantitative dei corpi idrici superficiali e sotterranei e dello stato degli ecosistemi acquatici; designazione e classificazione delle acque in funzione degli obiettivi di qualità; designazione delle aree a specifica tutela; predisposizione di modelli per la previsione e lo studio dei fenomeni di criticità; tutela dagli inquinamenti puntuali e diffusi; pianificazione di tutela delle acque.

La collana Analisi e Studi della Direzione Programmazione Strategica, Politiche Territoriali ed Edilizia, nasce con l'Accordo di Programma Quadro sottoscritto con il Ministero dello Sviluppo Economico per la realizzazione di Azioni di Sistema.

L'iniziativa è tesa alla progettazione e alla realizzazione di azioni che si pongono la finalità di supportare un processo di riforma in atto, di intervenire a correggere disfunzionalità o deficit di competenze; il fine è quello di contribuire a qualificare il sistema istituzionali rispetto a politiche nuove o a modalità di attuazione che risultano particolarmente complesse.

Direttore Programmazione Strategica, Politiche Territoriali ed Edilizia: Livio Dezzani
Responsabile dell'Accordo di Programma Quadro "Azioni di Sistema", Dirigente Settore Programmazione Negoziata: Alfonso Facco
Responsabile Analisi e Studi : Valentina Torta
Comunicazione esterna e diffusione: Rita Santisi
Segreteria del Settore: Clara Durbiano

La ricerca "**Programmazione negoziata nel settore ambientale:**

i Contratti di fiume e di lago", i cui esiti presentiamo in questo Rapporto, è stata promossa dalla Direzione Regionale Programmazione Strategica, Politiche Territoriali ed Edilizia con la collaborazione della Direzione Ambiente della Regione Piemonte, e realizzata dall'Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte .

Il lavoro si colloca nel quadro delle attività definite con l'Accordo di Programma Quadro "Azioni di sistema di carattere innovativo a supporto della governance, delle attività di programmazione, di verifica e di valutazione dell'Intesa istituzionale di programma", siglato tra Ministero dello Sviluppo Economico e Regione Piemonte nel dicembre 2006, e finalizzato a migliorare la programmazione degli interventi pubblici.

L'IRES PIEMONTE, nato a Torino nel 1958, svolge la sua attività d'indagine in campo socio-economico e territoriale, fornendo un supporto all'azione di programmazione della Regione Piemonte e delle altre istituzioni ed enti locali piemontesi.

L'Area di Ricerca Politiche Pubbliche svolge attività di ricerca e divulgazione in tre campi:

l'analisi delle trasformazioni istituzionali, funzionali e finanziarie (federalismo fiscale) del sistema autonomistico, l'impatto delle riforme amministrative con particolare riguardo per quelle connesse alla introduzione di metodi e strumenti di valutazione nelle amministrazioni pubbliche e l'evoluzione dei processi di *governance* locale.

<http://www.regione.piemonte.it/programmazione/vetrina/materiale-informativo-e-pubblicazioni.html>

<http://www.ires.piemonte.it/pubblicazioni>

Edizione: gennaio 2012



Finito di stampare: gennaio 2012

"Analisi e Studi" è pubblicata anche in formato elettronico all'indirizzo:
<http://www.regione.piemonte.it/programmazione/vetrina/materiale-e-pubblicazioni.html>



I Contratti di fiume e di lago in Piemonte.

**Politiche per la tutela e il mantenimento
della risorsa acqua**

Rapporto di Ricerca

Torino, gennaio 2012

Presentazione

La IX legislatura si è aperta con un impegno preciso da parte dell'esecutivo regionale a mantenere l'attenzione sulla questione della sostenibilità ambientale con un interesse alla competitività territoriale.

L'Assessorato all'Ambiente, Difesa del Suolo, Attività estrattive e Protezione civile della Regione Piemonte ha indirizzato risorse umane e finanziarie nel tentativo di incidere sul miglioramento della qualità e sul mantenimento delle risorse idriche, per garantire prospettive di sviluppo alla comunità piemontese nel rispetto del principio di solidarietà intra ed intergenerazionale.

Nel 2000 la Direttiva quadro sulle acque WFD 2000/60/CE e le direttive figlie danno una svolta radicale alla politica delle acque dell'Unione Europea, indicando il corpo idrico non più come un "mezzo", da non inquinare e gestire al meglio in quanto utile, ma come un "fine", da preservare *a priori* in quanto sede di un ecosistema, il cui mantenimento è prioritario rispetto ai pur legittimi interessi umani.

In misura e con modalità differenti, tra gli anni '80 e '90 si diffonde in Europa la consapevolezza che la difesa e lo sviluppo di un territorio non possano prescindere dai bacini idrografici come elementi territoriali di riferimento.

Nascono in Francia i primi *Contrats de Rivière* che testimoniano come, in territori fortemente antropizzati, solo questa prospettiva, unitamente ad una forte responsabilizzazione del livello locale sulle scelte ambientali e socio-economiche, può consentire di fare *massa critica*, di raccogliere tutte le risorse utili, di gestirle in modo unitario, con ricadute positive e durevoli sul bacino e sulle popolazioni rivierasche.

A livello nazionale, la programmazione negoziata in campo ambientale risulta ancora relativamente *giovane* rispetto alle altre esperienze europee; in Piemonte si è scelto di investire sui Contratti di Fiume in quanto consentono di valorizzare il contributo dal *basso* delle parti interessate, nell'assunto che a livello locale sia più agevole dare concretezza al principio dell'integrazione delle politiche e delle risorse sancito a livello comunitario.

Questo percorso rappresenta una sfida per le Istituzioni regionale e provinciale, chiamate ad uscire da vecchie logiche di programmazione e gestione di tipo settoriale, ad investire sulla messa in comune, sulla coerenza e l'integrazione delle strategie, sulla gestione di nuove forme di coordinamento di livello orizzontale, e sull'assunzione di un ruolo di *catalizzatore* delle azioni e delle risorse finanziarie messe in campo da più livelli istituzionali.

Un lavoro nella prospettiva di non pregiudicare il soddisfacimento dei bisogni attuali e futuri e di garantire il giusto equilibrio tra sviluppo economico e mantenimento delle risorse naturali della comunità Piemontese.

Roberto RAVELLO
Assessore all'Ambiente,
Difesa del Suolo, Attività
estrattive e Protezione civile

Giovanna QUAGLIA
Assessore al Bilancio e finanze,
Risorse Umane e patrimonio e
Pari opportunità

Introduzione

La ricerca “I Contratti di fiume e lago in Piemonte. Politiche per la tutela e il mantenimento della risorsa acqua” ricostruisce l’utilizzo di uno strumento negoziale adottato dalla Regione Piemonte per l’attuazione di una politica incentrata sul miglioramento della qualità e salvaguardia del patrimonio idrico piemontese. Una componente fondamentale della sostenibilità regionale assieme alla capacità di generare reddito e lavoro per il sostentamento della popolazione (sostenibilità economica), la capacità di garantire condizioni di benessere umano in termini di sicurezza, salute e istruzione (sostenibilità sociale) e quella di assicurare condizioni di stabilità, democrazia, partecipazione e giustizia (sostenibilità istituzionale).

Il lavoro si colloca nelle attività definite con l’Accordo di Programma Quadro “Azioni di sistema di carattere innovativo a supporto della *governance*, delle attività di programmazione, di verifica e valutazione dell’Intesa Istituzionale di Programma” siglato dalla Regione Piemonte con il Ministero dello Sviluppo Economico nel dicembre del 2006, e intende contribuire a migliorare la messa in opera delle iniziative per lo sviluppo.

La Regione Piemonte è impegnata da tempo nella definizione di un quadro regolatorio a favore della sostenibilità ambientale e attento allo sviluppo dell’attività di impresa.

La testimonianza di questo impegno è rappresentata, a titolo esemplificativo, dalla scelta di:

- inserire lo strumento del Contratto di Fiume nel quadro del Piano di Tutela delle Acque regionale (Art. 10 delle norme di piano);
- avviare un numero significativo di percorsi per la definizione e la sottoscrizione di Contratti alla scala di bacino idrografico (Sangone, Belbo, Orba, Scrivia, Agogna, Stura di Lanzo, Bormida, Alto Po, Erro, Avigliana e Viverone);
- redigere delle linee guida dedicate all’attuazione (DGR 16-2610 del 19-09-11) ora a disposizione delle Istituzioni locali per la definizione e il mantenimento degli impegni condivisi con i portatori di interesse.

Da ultimo, ma non ultimo in termini di importanza, la volontà di promuovere un’attenta ed ampia valutazione delle potenzialità, delle criticità e delle soluzioni emerse sinora per non disperdere il patrimonio di fiducia e di disponibilità, anche di entusiasmo, che ha accompagnato i processi già avviati e, in prospettiva futura, quelli in via di attivazione e formalizzazione.

L’approfondimento di due casi concreti molto differenti per localizzazione, per presupposti iniziali e soprattutto per grado di maturazione, il Sangone e Viverone, risponde all’interesse di apprendere dall’esperienza e approfondire due domande: quali criticità e ostacoli incidono sul processo di formazione dei Contratti? Cosa succede dopo la loro sottoscrizione?

Il superamento delle criticità rilevate e presentate in questo rapporto, richiederà di definire opportune regolazioni ma anche di intraprendere interventi correttivi, affinché sia, da un lato favorito il processo partecipativo e decisionale, mantenendolo quanto più ampio e libero possibile, e dall'altro siano offerte maggiori garanzie per le parti coinvolte sui tempi e sul reperimento delle risorse finanziarie *plurifondo* per la realizzazione delle misure e delle azioni concertate.

Per questo, la definizione di programmi regionali e nazionali che tematizzano le sfide identificate a livello europeo in termini di salvaguardia delle risorse idriche, dovranno essere incentrate su misure trasversali, su un adeguato finanziamento, sul coinvolgimento di tutte le parti interessate e su un'attuazione e un efficace controllo delle politiche. Ciò non potrà che *accelerare* in Piemonte la realizzazione di una compiuta strategia per lo sviluppo sostenibile.

Salvatore DE GIORGIO
Direttore regionale all'Ambiente

Livio DEZZANI
Direttore regionale alla
Programmazione Strategica,
Politiche Territoriali ed Edilizia

Indice

Pag.

Executive Summary/Sintesi della ricerca

Introduzione. Il contesto e gli obiettivi della ricerca

1. Presupposti della ricerca e domande del committente

Parte Prima. Il Contratto di Fiume e di Lago

1. I riferimenti europei per la gestione integrata delle risorse idriche
2. L'approccio territoriale e l'adozione di strumenti negoziali nell'attuazione delle politiche per le risorse idriche

Parte Seconda. I Contratti di Fiume e di Lago in Piemonte

1. La specificità della politica per la tutela e il mantenimento delle risorse idriche della Regione Piemonte
2. L'avvio della sperimentazione e le iniziative in corso

Parte Terza. L'approfondimento empirico

1. Il caso del Fiume Sangone
 - 1.1. Stato di avanzamento del Contratto
 - 1.2. Fase di attuazione: criticità e punti di forza
 - 1.3. Criticità e i punti di forza del Contratto
 - 1.4. Riflessioni e indicazioni utili per le esperienze in corso
2. Il caso del Lago di Viverone
 - 2.1. Riflessioni e indicazioni a partire dall'analisi socio – economica
 - 2.2. Riflessioni e indicazioni a partire dalle interviste a testimoni privilegiati
 - 2.3. Riflessioni e indicazioni utili per la sottoscrizione del Contratto

Parte Quarta. Conclusioni: apprendere dall'esperienza

Riferimenti bibliografici

S

**ummary
intesi**

River and Lake Contracts

(Contratti di Fiume e di Lago) of Piedmont Region are an innovative examples to define and implement an “Italian way” to water governance. Within this framework, the research activity that will be presented at the Conference had two aims: (i) to identify the potentialities and the criticalities of the Contracts, in order to understand the reasons of the impasse and to enhance the positive features and (ii) to highlight the possible lessons that can be learned from Piedmont experience to support existing Contracts and to design next processes.

To achieve these aims, the research activity has first at all analyzed the general characters of the Contracts of the Piedmont Region within the main content of the Water Framework Directive in order to emphasize the role it played to inform a substantial change in water policies in European countries; then it has discussed the features of the Contracts actually defined and implemented in different river basin of Piedmont; finally, it has focused on two cases - the Contract of the Sangone basin and the Contract of Viverone Lake – in order to identify their internal strengths and weaknesses.

The research is the result of a work setting and group discussion by a IRES working group composed by Stefano Piperno (IRES, research coordinator), Davide Barella (IRES), Francesca Governa (Politecnico of Torino) Alessia Toldo (Politecnico of Torino). The drafting of the report was made by Francesca Governa and Alessia Toldo

I Contratti di Fiume (CdF) e di Lago

sono strumenti introdotti per la gestione integrata, territorializzata e partecipata delle risorse idriche che si pongono l’esplicita finalità di attuare, alla scala locale, gli obiettivi definiti a livello comunitario dalla Direttiva quadro sulle Acque 2000/60/CE (Water Framework Directive, WFD). Nell’esperienza piemontese, i contratti di fiume e di lago rappresentano inoltre uno degli strumenti di attuazione del Piano di Tutela delle Acque, approvato nel marzo 2007. I CdF nascono come strumenti ad adesione volontaria, privi di portata giuridica fortemente vincolante, che mirano a comporre e a far dialogare i diversi interessi e soggetti (istituzionali e non) al fine di integrare, alla scala locale, i programmi e le azioni di tutela e valorizzazione delle risorse idriche. Nel corso degli ultimi anni sono state avviate in Piemonte quattro esperienze pilota su altrettanti bacini (Sangone, Belbo, Orba e Agogna) ed altre iniziative sono in fase di decollo (tra cui quella relativa al lago di Viverone).

Lo studio ha inteso analizzare lo stato di attuazione dei contratti di fiume piemontesi ovvero: a) illustrare in forma sintetica lo stato di avanzamento dei contratti di fiume avviati in Piemonte; b) esaminare le principali caratteristiche dei processi di attuazione; c) ricostruire in modo approfondito le attività svolte nell’esperienza del contratto di fiume relativo al Sangone e nel costruendo contratto di lago di Viverone.

L’analisi dei processi di attuazione dei contratti di fiume e di lago, ed in particolare lo studio approfondito di alcune esperienze locali, ha fatto emergere una serie di temi e questioni meritevoli di attenzione sia per il

prosieguo delle fasi di messa in opera dei contratti esistenti, sia per l'eventuale e futuro avvio di ulteriori contratti di fiume o di lago. In questa sintesi ci limitiamo a richiamare solo quattro questioni essenziali.

Una prima questione riguarda **gli obiettivi** dei Contratti. Nelle esperienze esaminate i contratti tentano la difficile combinazione di visioni diverse della risorsa acqua e dei corpi idrici: da una parte la visione del fiume o del lago come riserva d'acqua, come potenziale risorsa economica o nei casi migliori come volano per le politiche di sviluppo territoriale, dall'altra una visione più tecnica e se si vuole specialistica in cui il fiume e il lago costituiscono elementi naturali di valore ed importanza assoluti e proprii, indipendentemente dalle esigenze economico-sociali del territorio circostante. Sono due dimensioni che non possono essere trattate separatamente. Tuttavia, il rapporto fra queste due dimensioni deve essere "progettato", affinché siano integrate in modo sostenibile, mentre allo stato attuale sembra non essere del tutto risolto. Il rischio è infatti quello di far diventare il Contratto un insieme di progetti, indirizzi, raccomandazioni di cui si perde nei fatti la coerenza d'insieme, al di là delle dichiarazioni generiche d'intenti iniziali. Altro rischio è quello di far rientrare nel Contratto di Fiume o di Lago istanze locali che, essendo sostanzialmente particolaristiche e poco rappresentative sia dal punto di vista ambientale sia da quello sociale, spesso risultano effimere, non appena si percepisca che il principale intento del Contratto è di tutelare e salvaguardare e semmai recuperare i corpi idrici ed i relativi territori.

E' quindi importante che nel corso del processo si elabori una strategia condivisa che permetta di selezionare e scegliere azioni e comportamenti sulla

base di un indirizzo certo, e non sulla base delle urgenze, delle opportunità, dei finanziamenti. Ovviamente non tutto può entrare in un Contratto di Fiume o di Lago e, soprattutto, non tutto può essere trattato insieme e con gli stessi tempi: avendo ben presente l'insieme delle problematiche, è quindi necessario "fare gerarchia", decidere da dove si inizia, con poche cose e chiare, sulle quali operare poi opportune verifiche attraverso forme, che al momento sembrano risultare ancora scarsamente incisive, di automonitoraggio e di valutazione.

Una seconda questione parzialmente connessa alla precedente concerne le modalità e le **forme di organizzazione** dei Contratti. Generalmente la strutturazione delle esperienze avviate fino ad oggi comprende una Cabina di Regia, che esprime generalmente la rappresentanza politica, una Segreteria Tecnica quale organo di supporto operativo e un'Assemblea di Bacino in rappresentanza di tutti gli interessi presenti sul territorio. La scelta dei soggetti e dei compiti che spettano ad ogni organo deve essere il più possibile chiara e trasparente. A questo riguardo un importante momento di chiarificazione per questa materia è sopravvenuto recentemente in Regione Piemonte con la emanazione delle Linee Guida Regionali per l'attuazione dei Contratti di Fiume e di Lago (D.G.R. n°16-2610 del 19 settembre 2011). Le esperienze in corso sembrano indirizzare verso forme estremamente inclusive, in cui il meccanismo della rappresentanza, per esempio attraverso enti istituzionali collettivi come le Comunità Montane, non deve però arrivare a sostituire la partecipazione diretta dei singoli Comuni, strutture territoriali fondamentali per questo genere di Contratti. Una ampia rappresentatività comporta senza dubbio un aumento sostanziale del

numero dei soggetti coinvolti (e quindi anche una maggiore complessità del processo) ma consente di individuare prima eventuali problemi/conflitti e opportunità/punti di forza e, soprattutto, di conferire una natura realmente inclusiva e democratica al processo, garantendo un rapporto diretto con i singoli partecipanti.

Una ulteriore questione riguarda **la partecipazione**. La scelta di chi far partecipare e attraverso quale modalità può sembrare una questione banale, ma in realtà individuare i soggetti da coinvolgere e gli interessi di cui sono portatori è una fase fondamentale che va attentamente “progettata”, non solo per far emergere conflitti, opportunità e soluzioni, ma soprattutto per mantenere elevato il clima di fiducia nei confronti di questa pratica. Inoltre, da quanto emerso sinora, pare essenziale che la natura aperta e partecipata dei Contratti non si esprima solo nelle prime fasi, ma perduri, come elemento costante, anche successivamente alla loro sottoscrizione ufficiale, diventando una pratica ordinaria. In quest’ottica, è necessario che tutti i soggetti istituzionali, e quindi soprattutto i Comuni, si facciano portatori di istanze partecipative, soprattutto verso la popolazione, proprio al fine di costruire quel consenso sociale che costituisce uno degli elementi fondamentali per la buona riuscita di un Contratto. In processi altamente inclusivi che vedono la partecipazione di una pluralità di attori, è tuttavia spesso difficile “imputare” in maniera precisa le decisioni a un soggetto o a un livello istituzionale. Nell’ambito dei Contratti piemontesi la complessa articolazione di attori istituzionali, in cui la Regione svolge il ruolo di regia e la Provincia definisce, attua e gestisce concretamente il Contratto, ha spesso indotto ad una sorta di “de-responsabilizzazione” (o almeno di

“disattenzione”) soprattutto a livello degli enti municipali, che sembrano aver percepito il Contratto come un processo che li riguarda in maniera marginale, con un interesse che tende a decrescere o a diventare sempre più passivo dalla sottoscrizione in avanti. Il ruolo dei Comuni è invece fondamentale. In primo luogo, per la maggiore prossimità con le istanze e le esigenze del territorio ed in secondo luogo per il raggiungimento degli obiettivi del Contratto che, se prendiamo sul serio il tema della territorializzazione delle politiche, non possono essere considerati come sommatoria di obiettivi distinti per singola entità amministrativa ma vanno inseriti all’interno di una cornice di *governance* sovra- o intercomunale che non può essere imposta, ma solo praticata a partire dal coordinamento e dalla sinergia fra gli enti comunali.

Infine, un tema spesso trascurato, riguarda **i tempi** entro i quali è necessario ottenere dei risultati dall’attuazione del Contratto. La concretezza delle operazioni condotte è una richiesta ricorrente, spesso da parte degli stessi soggetti coinvolti. Appare quindi chiaro come sia necessario, all’inizio del processo, porsi degli obiettivi chiari, semplici e pragmatici, che possono essere raggiunti in tempi ragionevoli e che possono rappresentare, ove raggiunti, la “spinta” per proseguire. Il rischio è, altrimenti, la perdita di fiducia nell’efficacia del Contratto, da un lato e, dall’altro, la proliferazione di iniziative collaterali sugli stessi temi, che tendono però a creare confusione, sovrapponendosi senza costrutto e senza costruire sinergia. In altri termini, nei Contratti di Fiume e di Lago è necessario riuscire a combinare risultati concreti in tempi brevi (e certi) e cambiamento di impostazione e di modalità di lavoro in tempi lunghi. Le due cose si combinano

e si alimentano mutuamente: l'una è indispensabile all'altra, e viceversa.

La ricerca è frutto di un lavoro di impostazione e discussione collettiva da parte di un gruppo di lavoro dell'IRES composto da Stefano Piperno (IRES, coordinatore della ricerca), Davide Barella (IRES), Francesca Governa (Politecnico di Torino) Alessia Toldo (Politecnico di Torino). La stesura del rapporto è stata curata da Francesca Governa e Alessia Toldo

Nella ricostruzione dei casi studio è stato fondamentale l'apporto dei testimoni privilegiati ovvero di coloro che nel tempo hanno seguito le vicende dei contratti di fiume e di lago. In particolare si ringraziano, per il caso del fiume Sangone: Dina Benna (Assessore alle Politiche di Sviluppo Commerciale, Produttivo e Ambientali

del Comune di Giaveno), Renato Actis Foglizzo (Assessore alle Politiche Ambientali e all'Ecologia del Comune di Bruino), Gianna Betta e Nuna Tognon (Provincia di Torino – Area Risorse Idriche e Qualità dell'Aria), Valter Martino (Comune di Orbassano – Settore Urbanistica e Sviluppo Economico), Giovanni Rolle (Coldiretti – Provincia di Torino); per il caso del lago di Viverone: Benito Favaro (Sindaco Comune di Piverone), Antonino Rosa (Sindaco Comune di Viverone), Giorgio Saracco (Provincia di Biella – Settore Ambiente e Agricoltura), Paola Barberis (Comune di Azeglio – Ufficio Tecnico), Paolo Bergò (WWF – sezione Biellese), Sara Zublena (Società di navigazione Lago di Viverone), Luciano Canova (ASD Arsa Scia Scuola di sci nautico)



Introduzione

**IL CONTESTO E GLI OBIETTIVI
DELLA RICERCA**

1. Presupposti della ricerca e domande del committente

Il lavoro si riallaccia ad uno studio di valutazione dell'Intesa Istituzionale di programma Stato Regione Piemonte completato nel 2006. Alla fine di quello stesso anno la Regione Piemonte ha siglato uno specifico Accordo di programma quadro (APQ) finalizzato a svolgere "Azioni di sistema di carattere innovativo a supporto della governance, delle attività di programmazione, di verifica e di valutazione dell'Intesa istituzionale di programma Stato-Regione Piemonte". L'accordo mira a supportare la programmazione degli interventi, l'attuazione degli stessi e la loro gestione finanziaria nonché la verifica dei risultati raggiunti. L'accordo costituisce una iniziativa che può favorire lo sviluppo di alcuni approfondimenti tematici relativamente ad alcune tendenze generali delle politiche pubbliche nel nostro paese già analizzate in precedenti studi dell'IRES:

- crescita delle politiche multi- livello;
- crescita delle politiche intersettoriali;
- produzione di politiche a mezzo di contratti (programmazione negoziata).

In particolare, nell'ambito di tale APQ, si intende sviluppare e realizzare un approfondimento conoscitivo in relazione ad alcune nuove esperienze di programmazione negoziata che hanno interessato e interesseranno il Piemonte per supportare le Istituzioni nella fase di sottoscrizione di *nuovi* contratti.

Nel 2007, la Regione Piemonte ha promosso alcuni progetti pilota di Contratti di Fiume (Sangone, Agogna, Belbo e Orba) con l'obiettivo di sperimentare le possibilità di una gestione integrata delle risorse idriche a scala di bacino nel territorio regionale seguendo le indicazioni generali della Water Framework Directive e, in particolare, i principi di

territorializzazione, integrazione e partecipazione. Ai quattro progetti pilota, supportati da un finanziamento regionale e dal sostegno metodologico e organizzativo della Regione, si sono poi affiancate altre esperienze: sui laghi di Avigliana e Viverone, sui torrenti Stura, Erro, Scrivia e sul fiume Bormida. La diffusione di queste iniziative, che presentano attualmente stadi diversi di avanzamento, testimonia il sostanziale "successo" della sperimentazione regionale e l'interesse verso le possibilità di operare un cambiamento di prospettiva nella gestione delle risorse idriche.

A differenza di altre esperienze in corso in diverse regioni italiane, i Contratti di Fiume e di Lago della Regione Piemonte presentano alcune particolarità, che derivano principalmente da tre aspetti principali, diversi ma interrelati. Il primo aspetto riguarda la (seppur vaga) valenza istituzionale attribuita ai Contratti piemontesi, che rappresentano uno degli strumenti di attuazione del Piano di Tutela delle Acque. Il secondo aspetto concerne la (seppur debole) strutturazione dei processi, con il tentativo di definire una strategia interistituzionale per il governo delle acque, in cui ad ogni livello istituzionale (Regione, Province, Comuni) è affidato un ruolo definito. In particolare, nell'ambito del processo di elaborazione, attuazione e gestione dei Contratti, la Regione svolge un'attività di indirizzo, coordinamento e accompagnamento e di definizione delle opzioni politiche di fondo su cui costruire i processi decisionali e la gestione degli stessi; le Province, in quanto titolari di molte delle funzioni amministrative fondamentali in materia ambientale, sono chiamate ad elaborare e gestire i Contratti attraverso azioni di coinvolgimento attivo dei soggetti locali presenti sul territorio interessato; i

Comuni, infine, svolgono il ruolo di “collettore” di progetti, interessi e iniziative e, contemporaneamente, di raccordo con la Provincia per la definizione delle opzioni strategiche dei Contratti. Il terzo aspetto, infine, riguarda l’obiettivo di estendere le modalità di azione previste dai Contratti a tutti i 34 bacini idrografici (o “**Aree Idrografiche**”) piemontesi, trasformandoli così da “progetti pilota” a modalità ordinaria di gestione integrata e partecipata delle risorse idriche.

Pertanto, e benché siano presenti criticità e debolezze, i Contratti piemontesi rappresentano, nell’insieme, un esempio innovativo per quanto concerne la costruzione di una possibile “via italiana” per la *governance* integrata e partecipata delle risorse idriche. Al fine di supportare questo cambiamento e contribuire così al perfezionamento del processo di definizione, attuazione e gestione integrata delle risorse idriche sul territorio regionale è quindi necessario riflettere sui casi avviati e imparare da queste esperienze, monitorando lo stato di avanzamento dei processi attivati, delineando possibili percorsi per superare le criticità riscontrate. Ponendosi questi obiettivi generali, la ricerca intende quindi (i) individuare le potenzialità e le criticità dei processi in atto, capire le ragioni delle impasse e valorizzare gli aspetti positivi e (ii) sottolineare i possibili insegnamenti che possono essere tratti dai processi, per supportare i Contratti esistenti e sostenere la progettazione di quelli futuri.

Per raggiungere gli obiettivi indicati, l’attività di ricerca ha operato un’analisi di due Contratti attualmente in corso di sviluppo nella Regione Piemonte, uno (il Contratto di Fiume del Sangone) in fase di avanzata attuazione, l’altro (Contratto di Lago di Viverone) in fase di

predisposizione, individuando i rispettivi punti di forza e di debolezza, le potenzialità e le criticità presenti. Dal punto di vista metodologico, le attività condotte hanno riguardato l’analisi socio-economica del territorio attraverso dati statistici, la rilettura dei documenti ufficiali e lo svolgimento di interviste semi-strutturate a numerosi “testimoni privilegiati”.

Il rapporto finale della ricerca ripercorre il percorso seguito e presenta gli esiti conclusivi del lavoro, dapprima discutendo i caratteri generali dei Contratti di Fiume all’interno dei principali contenuti della WFD, al fine di sottolineare il ruolo che essa ha svolto nel richiedere e informare un cambiamento sostanziale delle politiche idriche nei paesi europei, per poi presentare le caratteristiche e lo stato di avanzamento dei quattro Contratti pilota piemontesi e concentrarsi infine sui due casi, variamente significativi per punti di forza e debolezza, del Sangone e di Viverone. Le modalità di approccio e analisi di questi due casi è però diverso. Per il Contratto del Sangone la ricerca ha messo in atto un’azione di monitoraggio del processo in corso che, partendo dai risultati di una precedente attività di ricerca, permettesse di verificare l’attuale stato di avanzamento e le modalità usate per superare le difficoltà e i problemi incontrati¹. Per il Contratto di Viverone, invece, si è proceduto dapprima all’analisi socio-economica del territorio e, successivamente, allo studio delle prime fasi del processo di attivazione del Contratto.

¹ La ricerca, dal titolo *Supporto alla gestione dei Contratti di Fiume e stesura delle Linee guida per la loro attuazione*, è stata svolta nel biennio 2008-2010 da un gruppo di ricerca del Dipartimento Interateneo Territorio del Politecnico e dell’Università di Torino e composto da Francesca Governa (coordinatrice), Silvia Guerra e Alessia Toldo, su incarico della Regione Piemonte.

1

IL CONTRATTO DI FIUME E DI
LAGO

1. I riferimenti europei per la gestione integrata delle risorse idriche

La **Water Framework Directive 2000/60/CE**, approvata dal Consiglio e dal Parlamento europeo il 23 ottobre del 2000, fornisce il quadro normativo per coniugare la politica delle acque del livello comunitario e dei singoli Stati, promuovendo anche nei paesi tradizionalmente meno attenti alla gestione integrata delle risorse idriche un deciso impulso al cambiamento².

La WFD (EC, 2000) istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque e sancisce l'importanza del coinvolgimento dei cittadini nelle politiche di tutela e valorizzazione dei bacini fluviali.

Le indicazioni della Direttiva, recepite e attuate in Italia dai Piani di Tutela delle Acque e dai più recenti Piani di Gestione di Distretto Idrografico, prevedono l'utilizzo dei Contratti di Fiume come strumenti di *governance* territoriale.

La Direttiva è parte di un più generale insieme di cambiamenti, che schematicamente può essere riassunto, come passaggio verso forme di *governance* ambientale (e in specifico delle acque), caratterizzato dal superamento di una visione strettamente antropocentrica dell'ambiente ad una più ecologicamente (e socialmente) sostenibile (Stevaert e Ollivier, 2007) e, più nello specifico, dal progressivo trasferimento di poteri e competenze dal livello nazionale ai livelli

sovranaazionale (l'Unione Europea e i vari organismi inter e non governativi) e infra-nazionale (in particolare, il livello regionale) e dal sempre più evidente ricorso a partnership pubblico-privato e a processi di tipo *bottom-up* (Eckerberg e Joas, 2004). Nel caso delle risorse idriche, la cornice che fa da sfondo a questi cambiamenti è il progressivo indebolimento della filosofia di intervento basata sull'idea della "*battle against water*" a vantaggio di un approccio definito di "*accomodating water*" (Wiering e Immink, 2006) che afferma una visione spaziale delle politiche idriche e indica la pianificazione integrata di bacino come la strada da seguire (Barrow, 1998). In particolare, le questioni chiave sottese alla introduzione di forme di *water governance* rimandano: (i) alla moltiplicazione dei centri di potere e delle scale territoriali e istituzionali a cui sono elaborate le politiche, con l'esigenza di una esplicita integrazione verticale e orizzontale dei livelli di governo, delle politiche promosse e degli strumenti necessari alla loro attuazione e (ii) alla moltiplicazione degli attori e degli interessi coinvolti nelle politiche rivolte alla gestione delle risorse idriche, con la progressiva apertura dei processi decisionali e la messa in atto di processi partecipativi (Kaika, 2003).

In questo quadro generale, la WFD pone le basi per la definizione e la messa in atto di una *water governance* europea che si basa su alcune assunzioni fondamentali (Kallis e Nijkamp, 1999; Barraqué, 2001; Aubin e Varone, 2002; Kaika e Page, 2003; Carter, 2007):

- la complessità della risorsa acqua intesa non come un prodotto commerciale al pari degli altri, bensì come un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale;

² Uno dei problemi centrali della costruzione di una *water governance* multilivello deriva dalle modalità di recepimento e attuazione della Direttiva nei diversi Stati membri; per una più accurata disamina della problematica, con specifico riferimento al caso italiano, si rimanda al rapporto della ricerca citata nella nota 1 (cfr. Governa, Guerra e Toldo, 2010).

- la definizione di un quadro legislativo trasparente, efficace e coerente che si attui nel rispetto del principio di sussidiarietà e che si sostanzia in un'azione combinata e coerente a livello locale, nazionale e comunitario attraverso opportune forme di integrazione orizzontale e verticale fra i diversi livelli di governo del territorio;
- la molteplicità degli interessi connessi alle risorse idriche che richiede l'integrazione fra attori e politiche settoriali per realizzare una gestione sostenibile e una maggiore attenzione al tema delle risorse idriche in altre politiche comunitarie, come la politica energetica, agricola, dei trasporti, della pesca e la politica regionale in materia di turismo e di sviluppo del territorio;
- la necessità di promuovere una "cultura dell'acqua" e di attuare forme di coinvolgimento della popolazione, con la definizione di processi decisionali aperti e inclusivi attraverso la messa in atto di adeguati strumenti di informazione, consultazione e partecipazione.

Più nello specifico, il sistema di *governance* promosso dalla Direttiva si fonda sui seguenti principi (Kallis e Butler, 2001; Page and Kaika, 2003; White e Howe, 2003; Carter e Howe, 2006; Wiering e Immink, 2006; Carter, 2007):

- il principio di *integrazione* secondo cui tutte le acque - superficiali e sotterranee, continentali e litoranee - devono essere tutelate attraverso una gestione di tipo globale coordinata con le altre politiche settoriali (punti 9 e 16 del preambolo);

- il principio secondo cui la *governance* delle acque deve essere definita sulla base di *unità idrogeologiche di bacino* e non su ripartizioni politico amministrative (punto 33 del preambolo e art. 33);
- il principio dell'obbligo del risultato, secondo il quale gli Stati membri hanno l'obbligo di: pervenire a un buono stato delle acque *entro il 2015*; prevenire il deterioramento delle acque (principio di prevenzione); ridurre i rifiuti delle sostanze prioritarie o sopprimerle nel caso siano pericolose (artt. 1, 4, 10);
- il principio dell'*approccio combinato* per il controllo dell'inquinamento acquatico, basato sull'integrazione dei limiti di emissione con gli obiettivi di qualità ambientale; sulla limitazione e il controllo delle fonti di inquinamento puntuali e di quelle diffuse; sull'integrazione dell'approccio qualitativo con quello quantitativo (art. 10);
- il principio di sostenibilità, per il perseguimento di un *uso economicamente, ecologicamente e socialmente sostenibile* delle risorse idriche (artt. 1, 7, 9);
- il principio della *partecipazione pubblica* 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 (art. 14);
- il *principio di trasparenza sul costo dei servizi* legati all'uso dell'acqua e sulla ripartizione dei danni all'ambiente attraverso la *copertura dei costi*, così come l'applicazione del principio "chi inquina paga" (art.9).

La WFD deriva, almeno in parte, dalle norme precedenti sulla gestione delle risorse idriche a livello comunitario, ma 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.

2. L'approccio territoriale e l'adozione di strumenti negoziali nell'attuazione delle politiche per le risorse idriche

I **Contratti di Fiume** sono strumenti per la gestione integrata, territorializzata e partecipata delle risorse idriche che si pongono l'esplicita finalità di attuare, alla scala locale, gli obiettivi definiti a livello comunitario dalla Direttiva quadro sulle Acque 2000/60/CE (Water Framework Directive, WFD) (Massarutto, 2005; Bobbio, 2008; Dadone e Poggi, 2009; Bastiani, 2011).

I Contratti di Fiume si inscrivono dunque nel quadro dei cambiamenti indotti dal recepimento e dall'attuazione della WFD che richiedono un adeguamento istituzionale e operativo delle forme e delle modalità di gestione e valorizzazione delle risorse idriche (White e Howe, 2003). Con la WFD, infatti, le politiche per le risorse idriche non sono più considerate e considerabili come politiche per la protezione della risorsa in quanto tale, quanto piuttosto come politiche per la protezione e la valorizzazione degli interi ambienti acquatici e fluviali attraverso il controllo degli usi del suolo e delle forme di inquinamento diffuso lungo tutto il bacino idrografico (Barraqué, 2001; Aubin e Varone, 2002). Secondo le indicazioni della WFD, inoltre, la definizione e l'attuazione delle politiche idriche si basano sulla responsabilizzazione degli attori, di diverso livello e ambito, con un necessario sforzo di innovazione e apprendimento istituzionale (Moss, 2004; Carter e Howe, 2006).

I Contratti di Fiume italiani nascono sulla scorta dell'esperienza dei *Contrats*

de Rivière francesi, introdotti fin dal 1981 come strumento di azione locale all'interno di un quadro legislativo e procedurale che prevede una precisa articolazione fra *Schémas Directeur de Gestion et d'Aménagements des Eaux* (SDAGE) (che corrisponde al Piano di Gestione del Distretto, previsto dall'art. 13 della Direttiva), *Schémas de Gestion et d'Aménagements des Eaux* (SAGE) e *Contrats de Rivière* (Duport, 1991; Piégay, Dupont e Faby, 2002; Pezon, 2006; Ghiotti, 2007; Lassere e Brun, 2007)³. Diversamente dalla Francia, tuttavia, in Italia non esiste una normativa specifica sui Contratti di Fiume in grado di definire in maniera chiara e univoca la loro struttura e la loro applicabilità. I Contratti italiani, nella loro forma attuale, sono quindi dispositivi volontari e pattizi rivolti alla gestione integrata e alla tutela delle risorse idriche. In numerose Regioni italiane (Lombardia, Piemonte, Toscana, Emilia Romagna, Puglia e Umbria), tali strumenti sono entrati nelle pratiche amministrative, pur nella estrema varietà delle esperienze (Bastiani, 2011). Tuttavia, solo in Lombardia e Piemonte, pur con delle differenze, i Contratti sono parte di una politica regionale sistematica che, attuando le procedure generali promosse dalla WFD, è esplicitamente rivolta alla riqualificazione dei bacini fluviali e alla realizzazione degli obiettivi di qualità individuati dalla Direttiva. Nelle altre regioni, invece, si registrano singole esperienze che, benché interessanti, non sono comunque inserite in un quadro unitario e non richiamano

³ Sulla "tradizione" francese in materia di gestione delle acque e sulle modalità di recepimento e attuazione della WFD in Francia, Germania, Spagna, Belgio e Svizzera, cfr. Governa, Guerra e Toldo (2010).

quindi i principi di una *governance* multilivello⁴.

Nel complesso, tuttavia, pur nella varietà delle esperienze e nel diverso grado di avanzamento della loro elaborazione e attuazione, i Contratti di Fiume rappresentano gli strumenti attraverso i quali si cerca di introdurre anche nella prassi italiana, a lungo improntata a logiche puramente tecniciste (Goria e Lugaresi, 2004; Massarutto, 2008; Urbani, 2009), le innovazioni derivanti dall'evoluzione sia dei principi generali su cui si basano le politiche ambientali, sia del quadro normativo e delle forme di *governance* delle acque. Inseriti all'interno di questo quadro, i Contratti di Fiume costituiscono strumenti di *governance* delle acque che promuovono un approccio territoriale alla gestione delle risorse idriche, attraverso la costruzione di scelte e strategie condivise per la gestione integrata delle acque alla scala dei singoli bacini idrografici sulla base del coinvolgimento e della partecipazione dei soggetti istituzionali, sociali, economici, ambientali, e più in generale, dei cittadini. Gli obiettivi generali dei Contratti riguardano il miglioramento della qualità ambientale, della sicurezza, della fruibilità delle acque e dei relativi ambienti, nonché l'inversione dei processi di degrado ambientale e territoriale e la diminuzione del conseguente rischio idrogeologico. Tali obiettivi sono definiti e attuati mediante un complesso e articolato processo di cooperazione interistituzionale e multiattoriale attraverso cui si prevede l'elaborazione di uno scenario strategico di riferimento relativo all'intero territorio ed alle azioni da attuare per perseguire il recupero, la tutela e lo sviluppo sostenibile del bacino fluviale. Come

mette in evidenza Magnaghi (2008), infatti, l'avvio e l'attuazione dei Contratti di Fiume in Italia va considerato in termini di innovazione per almeno tre ambiti: partecipazione, *governance* e metodologia di lavoro. Il Contratto, infatti:

- data l'*estensione* del territorio coinvolto e per la *complessità* delle tematiche che affronta, fornisce un notevole contributo all'evoluzione dei percorsi di rinnovamento delle forme democratiche di partecipazione alle scelte del futuro di un territorio;
- attua *forme di pianificazione territoriale* e di governo del territorio, attivando articolati processi strutturati di *governance* che possono dare risposte concrete ai temi della sussidiarietà e del federalismo municipale, contribuendo a ricostruire forme multilivello di autogoverno di estese comunità di valle, attuando originali percorsi di pianificazione strategica che rinnovano le politiche settoriali e impiantistiche sulla difesa del suolo e sulla gestione dei bacini idrografici;
- sostiene la sperimentazione di *processi riorganizzativi virtuosi* nelle amministrazioni regionali e provinciali verso l'attivazione di strutture di coordinamento orizzontale e verticale fra settori e livelli, volti a superare i compartimenti stagni dell'azione amministrativa e a sperimentare forme integrate di politiche e piani.

⁴ Per una presentazione delle esperienze italiane, cfr. Governa, Guerra e Toldo, 2010 e Bastiani, 2011.

2

I CONTRATTI DI FIUME E
DI LAGO IN PIEMONTE

1. La specificità della politica per la tutela e il mantenimento delle risorse idriche della Regione Piemonte

Rispetto alle altre esperienze nazionali, i Contratti di Fiume e di Lago si configurano, in Piemonte, come modalità processuali e di intervento piuttosto strutturate e dotate di una certa valenza istituzionale. Essi infatti rappresentano gli strumenti di attuazione, alla scala locale, del Piano di Tutela delle Acque – PTA (redatto in conformità alla Direttiva Quadro comunitaria 2000/60/CE e al D. Lgs. 152/2006) approvato nel marzo 2007 con D.C.R. 117-10731. Non solo, i CdF vengono espressamente richiamati anche all'interno del Piano Territoriale Regionale (PTR) e riconosciuti come strumenti per il raggiungimento degli obiettivi di qualità imposti dalla Direttiva Quadro e dal Piano di Gestione del Bacino Idrografico del Fiume Po. In tutti questi documenti viene infatti sancita la necessità di una gestione innovativa delle risorse idriche, più integrata, partecipata e basata sulla collaborazione e sul coordinamento delle politiche, degli strumenti, delle istituzioni coinvolte, delle competenze e dei settori, da attuarsi mediante strumenti di programmazione negoziata. In quest'ottica, i Contratti, pur continuando a rappresentare strumenti di una politica settoriale, come quella legata alle risorse idriche, assumono il ruolo di sede privilegiata di concertazione per integrare, alla scala locale, le tante e diverse politiche presenti in un territorio.

Coerentemente a queste indicazioni, i CdF piemontesi nascono come strumenti ad adesione volontaria, privi di portata giuridica fortemente vincolante, ma con la possibilità di informare piani e programmi sovraordinati, settoriali e ordinari, per esempio attraverso varianti; sono basati ovviamente su una partecipazione prevalentemente istituzionale, ma si propongono anche il fine del coinvolgimento della molteplicità dei soggetti presenti sul territorio; sono caratterizzati da una profonda integrazione verticale e orizzontale degli enti amministrativi variamente coinvolti nei processi decisionali e attuativi (Clemente, Giannetta e Porro, 2011). Essi mirano a comporre e far dialogare i diversi interessi presenti sul territorio, costruendo partnership pubbliche, ma anche miste, con l'associazionismo e gli attori privati. Inoltre rappresentano una modalità per integrare e orientare le risorse e le programmazioni finanziarie in un ottica sistemica alla scala di bacino.

I Contratti sono gestiti dagli enti provinciali di competenza, mentre la Regione assume un ruolo di coordinamento e pilotage delle diverse iniziative presenti sul territorio regionale. Dal punto di vista procedurale, i Contratti sono articolati in tre fasi principali:

- la *fase di preparazione*, che prevede l'analisi conoscitiva del territorio e delle sue criticità/opportunità e un primo processo di coinvolgimento degli attori (soprattutto istituzionale) e dei portatori di interesse;
- la *fase di attivazione*, finalizzata all'individuazione concertata e condivisa (attraverso la partecipazione delle istituzioni e degli interessi privati e l'attività di comunicazione e informazione

della popolazione) delle priorità e degli interventi da mettere in atto (tale fase si conclude con la sottoscrizione ufficiale del Contratto e del suo Piano d'Azione);

- la *fase di attuazione* del Contratto secondo le modalità, le responsabilità, le tempistiche e le risorse finanziarie indicate e sottoscritte nel Piano d'Azione.

Oltre a queste tre fasi, è prevista una ulteriore quarta fase, cosiddetta di *consolidamento*, in cui il Contratto di Fiume o Lago perde il suo carattere di sperimentazione e si configura come pratica ordinaria di gestione integrata e partecipata delle risorse idriche, di gestione dei conflitti, delle criticità e delle opportunità. Infatti, come affermano i funzionari provinciali e regionali che si sono occupati dei Contratti, la sottoscrizione "pur essendo il coronamento di un percorso difficile e impegnativo, non può essere intesa come la chiusura di un processo, bensì il punto di partenza di un altrettanto faticoso cammino di attività partecipata che deve garantire l'operatività del Piano d'Azione e il consolidamento di un metodo di lavoro che dovrebbe diventare prassi nell'accompagnare i programmi di sviluppo locale del territorio" (Clemente, Giannetta e Porro, 2011, pag. 277).

Per raggiungere questi risultati, i Contratti sono dotati di una struttura organizzativa interna standard, che prevede:

- una *Cabina di Regia*, costituita dai soggetti istituzionali che rivestono, in ragione delle loro competenze, un ruolo fondamentale per l'elaborazione e l'attuazione del Contratto, con funzioni decisionali e di coordinamento del processo;

- una *Segreteria Tecnica*, composta dai soggetti preposti all'elaborazione e alla gestione del Contratto (in particolare la Provincia di competenza) che rappresenta l'organo tecnico, con funzioni operative a supporto alla Cabina di Regia;
- un'*Assemblea di Bacino* che rappresenta il Tavolo di concertazione del Contratto attraverso cui si attua la partecipazione di tutti gli interessi locali presenti nel bacino idrografico.

2. L'avvio della sperimentazione e le iniziative in corso in Piemonte

Questa nuova modalità di *governance* delle acque prende concretamente avvio, in Piemonte, con la sperimentazione di quattro Contratti pilota su altrettanti bacini (Sangone, Belbo, Orba ed Agogna). Proprio in ragione della natura partecipata e concertata di queste pratiche, la scelta delle aree su cui avviare i Contratti pilota è dipesa da due ordini di ragioni, profondamente interrelate: da un lato, la gravità dello stato ecologico e del degrado ambientale dei corsi d'acqua; dall'altro, la presenza di processi negoziali pregressi, che hanno depositato sui territori reti di relazioni e consuetudine alla cooperazione, intese come garanzie di maggior successo.

I quattro Contratti pilota hanno beneficiato di un sostegno regionale che si è tradotto sia in un contributo economico (pari a 100.000 euro per Provincia coinvolta) espressamente destinato a finanziare le fasi iniziali di preparazione e di partecipazione; sia in un supporto di natura metodologico-organizzativa, con l'istituzione di un tavolo tecnico di coordinamento regionale, finalizzato a facilitare e migliorare il coordinamento e il coinvolgimento dei diversi settori provinciali e regionali potenzialmente interessati alle attività del Contratto (come l'Ambiente, l'Agricoltura, l'Energia, la Difesa del suolo, le Attività produttive, la Pianificazione territoriale, ecc).

Concretamente, la Giunta Regionale ha avviato in maniera formale i Contratti di Fiume (con deliberazione 44-3480 del 24 luglio 2006) all'interno del programma di attività in materia di risorse idriche per il biennio 2006-2007.

Da allora, alle quattro esperienze pilota si sono affiancati nuovi Contratti, a testimoniare il successo di questo approccio e il forte interesse dei territori per queste pratiche. In particolare sono stati avviati:

- in Provincia di Torino, il Contratto dei Laghi di Avigliana e il Contratto di Fiume dello Stura di Lanzo;
- in Provincia di Biella, il Contratto di Lago di Viverone;
- in Provincia di Alessandria, i Contratti di Fiume dell'Erro e dello Scrivia.

Altre iniziative, seppure con un carattere meno strutturato, si stanno anche mettendo in atto in altri bacini idrografici e, in particolare, nella Provincia di Cuneo. Particolarmente interessante, anche per la problematicità del caso, è l'esperienza interregionale che sta prendendo avvio con il Contratto di Fiume del Bormida, che coinvolge quattro Province, di cui tre piemontesi (Cuneo, Alessandria e Asti) e una ligure (Savona). Per la valle del Bormida, tristemente nota per l'inquinamento e il grave incidente dello stabilimento chimico dell'Acna di Cengio, il Ministero dell'Ambiente, attraverso un Accordo di Programma siglato nel 2009, ha stanziato fondi per interventi in campo ambientale e di rilancio dell'intero territorio. Una parte di questi sono stati destinati, dalla Regione Piemonte, all'attivazione di un Contratto di Fiume, che muova dalle tante esperienze di concertazione e mobilitazione attive nell'area verso una strategia e un'azione comune per il recupero ambientale e il rilancio del territorio.

Per quanto ogni caso, come è evidente, presenti peculiarità specifiche, trattandosi di strumenti fortemente territorializzati e quindi connessi ai singoli contesti ambientali,

l'approccio di base, gli obiettivi e i percorsi operativi delle prime quattro esperienze pilota appaiono simili e coerenti rispetto alla ridefinizione generale operata in relazione alle forme e alle modalità di azione nel settore delle risorse idriche. In effetti, nei diversi casi pilota le questioni principali affrontate dai Contratti sono:

- il miglioramento dello stato ecologico delle acque e il contenimento del rischio idraulico;
- la riqualificazione dei sistemi ambientali e paesistici afferenti ai corsi d'acqua;
- il coordinamento delle politiche e degli interventi alla scala di bacino;
- il rafforzamento della cultura dell'acqua e della partecipazione, attraverso azioni di sensibilizzazione, coinvolgimento e responsabilizzazione della popolazione e dei portatori di interesse presenti sul territorio.

I paragrafi e le tabelle che seguono riportano, in maniera sintetica, i caratteri, le peculiarità e soprattutto lo stato di avanzamento delle quattro esperienze pilota.

2.1. Il Contratto di Fiume del Torrente Sangone

Il Torrente Sangone è un affluente di destra del Po in Provincia di Torino. Il CdF del Sangone è uno dei tre pervenuti alla sottoscrizione ufficiale, l'11 marzo 2009, e alla condivisione del Piano d'Azione operativo. Considerata l'eterogeneità dei territori che compongono il bacino (dalla montagna, al tratto rurale a quello più urbanizzato) esso affronta molteplici e variegata

problematiche, che vanno dalla riqualificazione fluviale, alla carenza idrica dovuta anche ai prelievi ad uso irriguo, alla riduzione dell'inquinamento generato da sostanze di origine industriale. Un punto di forza di questo Contratto è sicuramente la presenza di esperienze di concertazione pregresse che hanno sedimentato sul territorio reti di relazioni e una certa abitudine alla cooperazione, soprattutto di natura istituzionale.

Tabella 1 – Contratto di Fiume del Torrente Sangone

Soggetto coordinatore	Provincia di Torino
Territorio pertinente	Area idrografica del Torrente Sangone
Stato ambientale delle acque	Lo stato ambientale del Torrente è scadente in corrispondenza dei punti di campionamento localizzati nei Comuni di Sangano e Torino. Lo stato di qualità ambientale del Sangone risente fortemente della presenza di fonti di inquinamento di origine produttiva e civile.
Criticità prevalenti	<ul style="list-style-type: none"> - Criticità idriche correlabili al tipo di regime idrologico del bacino e alla presenza di prelievi d'acqua in particolare a uso irriguo; - Presenza di significativa antropizzazione e urbanizzazione, nel tratto a valle di Rivalta e Orbassano, con conseguenti impatti sulle acque derivanti dalle aree industriali e dal comparto fognario civile; - Significativo degrado ambientale e funzionale per la presenza di aree abbandonate e artificializzazione diffusa di porzioni dell'alveo fluviale;
Linee di azione prioritarie	<ul style="list-style-type: none"> - Tutela, riqualificazione e miglioramento della qualità ambientale; - Riqualificazione territoriale e paesaggistica delle aree perifericali; - Promozione, fruizione e valorizzazione economica dell'area
Avvio del processo	In relazione al degrado ambientale del corso d'acque nel 2001 viene elaborato un progetto, coordinato dalla Provincia di Torino, che prevede il coinvolgimento di tutti i Comuni rivieraschi e dell'Agenzia di sviluppo locale ASSOT (già impegnata nel Patto Territoriale per la Zona Ovest). Soprattutto grazie a questa esperienza pregressa si viene a creare un'alleanza non solo per il recupero delle acque, ma per attivare un processo di riqualificazione territoriale dell'intero bacino.
Stato di avanzamento	Sottoscritto ufficialmente l'11 marzo 2009, ad oggi in fase di attuazione (cfr. paragrafo 3.1 di questo rapporto).
Per approfondimenti	http://www.provincia.torino/ambiente/risorse_idriche/progetti/contratto_fiume

2.2. Il CdF del Torrente Belbo

Il bacino idrografico del Torrente Belbo, affluente di destra del Tanaro, interessa le province di Cuneo, Asti e Alessandria. Il CdF del Belbo e il suo Piano d'Azione sono stati sottoscritti ufficialmente il 9 luglio 2010. Le principali criticità cui il Contratto deve far fronte attengono all'attività

vitivinicola e all'assetto idrogeologico dell'area. Anche in questo caso esistono forme pregresse di concertazione in materia ambientale che hanno probabilmente facilitato il processo di integrazione soprattutto orizzontale fra i soggetti coinvolti.

Tabella 2 – Contratto di Fiume del Torrente Belbo

Soggetto coordinatore	Provincia di Asti
Territorio pertinente	Area idrografica del Torrente Belbo
Stato ambientale delle acque	Lo stato ambientale del torrente è buono nel primo tratto, in corrispondenza del punto di campionamento di San Benedetto Belbo, peggiora significativamente a valle del Comune di Cossano Belbo, fino alla confluenza in Tanaro. In corrispondenza del Comune di Oviglio i dati di monitoraggio rilevano uno stato ambientale scadente.
Criticità prevalenti	<ul style="list-style-type: none"> - Dissesto idrogeologico; - Degrado della fascia fluviale; - Immissione di scarichi urbani; - Coltivazione e produzione vitivinicola; - La presenza nell'area di depuratori con potenzialità significative (es. impianto di Santo Stefano Belbo) è concausa riconosciuta dello stato di degrado del torrente.
Linee di azione prioritarie	<ul style="list-style-type: none"> - Riduzione inquinamento delle acque affrontando le problematiche del sistema depurativo di tutto il comprensorio fognario, con particolare riguardo agli apporti derivanti dalla produzione vitivinicola; - Miglioramento dell'assetto geomorfologico e mitigazione del rischio idraulico, nel rispetto delle esigenze ecologiche dell'ecosistema fluviale.
Avvio del processo	<ul style="list-style-type: none"> - Sottoscrizione, in data 17/12/2005 dell'Accordo Quadro finalizzato alla redazione del "Piano Direttore per la manutenzione del territorio e alla tutela delle acque del Bacino del Torrente Belbo" fra i firmatari della "Convenzione tra Comuni e Comunità montane attraversate dal torrente Belbo" (iniziativa che si inserisce nel più ampio progetto Manumont dell'AdB Po. - Sottoscrizione del Protocollo di Intesa per il Contratto di Fiume in data 20/12/2007
Stato di avanzamento	Sottoscritto ufficialmente il 9 luglio 2010.
Per approfondimenti	http://www.provincia.asti.it/index.php/attivita-di-pianificazione/930-vas-del-contratto-di-fiume-belbo

Fonte: Clemente, Giannetta e Porro, 2011, pag. 272 (nostro aggiornamento sullo stato di avanzamento).

2.3 Il CdF del Torrente Orba

Affluente di destra del Bormida, il Torrente Orba scorre sul territorio di tre Province (Alessandria, Savona e Genova). Il Contratto, sottoscritto ufficialmente il 19/11/2010 affronta problematiche che riguardano soprattutto l'eccessivo sfruttamento delle risorse idriche, che causano

situazioni di secca soprattutto estive. Inoltre, vista la presenza di due SIC (Capanne di Marcarolo e Garzaia del torrente Orba), che rendono il territorio ancora più significativo, in quanto rappresenta un corridoio ecologico per il collegamento tra l'Appennino ligure e la pianura padana, costituisce obiettivo del CdF la valorizzazione naturalistico-ambientale di tale ambito.

Tabella 3 – Contratto di Fiume del Torrente Orba

Soggetto coordinatore	Provincia di Alessandria
Territorio pertinente	Area idrografica del Torrente Orba
Stato ambientale delle acque	Stato ambientale buono nel primo tratto, peggiora verso la confluenza nel Bormida, in corrispondenza del punto di campionamento di Casal Cermelli.
Criticità prevalenti	<ul style="list-style-type: none"> - Criticità di tipo quantitativo a causa sia di prelievi, sia del regime naturale tipico dei bacini appenninici; - Problematiche correlate agli aspetti di difesa idraulica del territorio
Linee di azione prioritarie	<ul style="list-style-type: none"> - Interventi di tutela quanti-qualitativa; - Riqualificazione integrata e gestione del rischio idraulico a scala di bacino; - Valorizzazione turistico-ricreativa; - Creazione di una rete di divulgazione/sensibilizzazione.
Avvio del processo	Il CdF ha origine dal progetto "Corridoio ecologico" che nasce dalla necessità di ripristinare la connessione ecologica tra due ambiti territoriali di notevole rilevanza ambientale: i SIC "Riserva naturale speciale del Torrente Orba" e il "Parco delle Capanne di Marcarolo" con la finalità di contrastare la perdita di biodiversità.
Stato di avanzamento	<ul style="list-style-type: none"> - Avviata e conclusa la procedura di VAS sul Piano d'Azione; - Sottoscrizione del Contratto il 19/11/2010;
Per approfondimenti	http://www.contrattidifiume.alessandria.it

Fonte: Clemente, Giannetta e Porro, 2011, pag. 273 (nostro aggiornamento sullo stato di avanzamento).

2.4 Il CdF del Torrente Agogna

Il progetto del CdF del Torrente Agogna, affluente di sinistra del Po, ha come obiettivo principale la

riqualificazione fluviale del tratto di corso d'acqua fra Novara e il confine con la Lombardia, affrontando problematiche relative soprattutto all'influenza dell'ambiente urbano e a quello agricolo di risaia.

Tabella 4 – Contratto di Fiume del Torrente Agogna

Soggetto coordinatore	Provincia di Novara
Territorio pertinente	Area idrografica del Torrente Agogna
Stato ambientale delle acque	Lo stato ambientale del Torrente è buono nel primo tratto in corrispondenza del punto di campionamento di Briga Novarese. La qualità peggiora significativamente a valle dell'area di Borgomanero con l'intensificarsi dell'antropizzazione e dell'urbanizzazione del territorio.
Criticità prevalenti	<ul style="list-style-type: none"> - Compromissione quantitativa della risorsa idrica superficiale correlata al regime naturale del bacino e a numerosi prelievi ad uso prevalentemente irriguo; - Criticità qualitativa correlata alla presenza di aree urbane e attività produttive, ivi compresa la risicoltura; - Degrado funzionale dell'ecosistema fluviale per significativa artificializzazione di alcuni tratti del corso d'acqua.
Linee di azione prioritarie	<ul style="list-style-type: none"> - Riequilibrio del regime idrogeologico; - Eliminazione o mitigazione delle fonti di inquinamento; - Miglioramento generale dell'assetto geomorfologico e prevenzione dell'artificializzazione del corso d'acqua; - Rimozione delle situazioni di degrado ambientale e paesaggistico.
Stato di avanzamento	Ad oggi è stata redatto un Piano d'Azione aggiornato che sarà, a breve, sottoposto a procedura di VAS. La sottoscrizione ufficiale del Contratto e del suo Piano d'Azione è quindi prevista per la primavera del 2012.
Per approfondimenti	http://www.provincia.novara.it/ContrattoFiumeAgogna

Fonte: Clemente, Giannetta e Porro, 2011, pag. 274 (nostro aggiornamento sullo stato di avanzamento).

3

L'APPROFONDIMENTO EMPIRICO

1. Il caso del Fiume Sangone

Fra i Contratti di Fiume pilota avviati dalla regione Piemonte, l'esperienza del Sangone è quella che, allo stato attuale, si presenta maggiormente avanzata. Sottoscritto ufficialmente nel marzo del 2009, il Contratto di Fiume del Sangone ha al suo attivo più di due anni di attuazione: lo stato di avanzamento del Contratto lo rende quindi il caso studio più consono ad una prima valutazione rivolta a individuare le criticità riscontrate, ma anche i punti di forza e le opportunità.

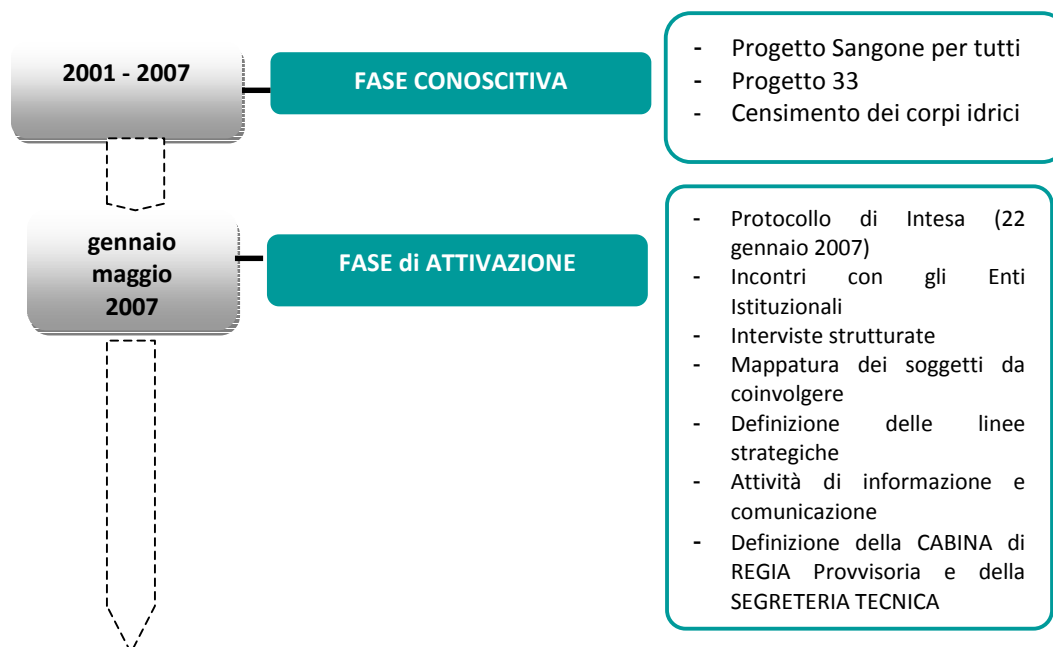
L'attività svolta, pur senza avere una struttura rigidamente definita, ha permesso di individuare e analizzare, anche attraverso opportune metodologie di "ascolto", alcuni degli interessi presenti sul territorio e può quindi essere assunta come forma preliminare di auto-monitoraggio non tanto degli obiettivi raggiunti, quanto piuttosto dei processi fino ad ora avviati e del grado di consenso raccolto da questa esperienza. Come già anticipato, l'utilità di una simile operazione è duplice: da un lato, nel caso del Sangone, consente di modificare il processo in corso d'opera; dall'altro, permette a tutte le altre

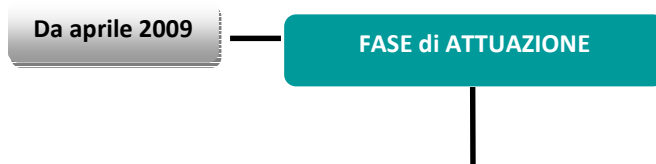
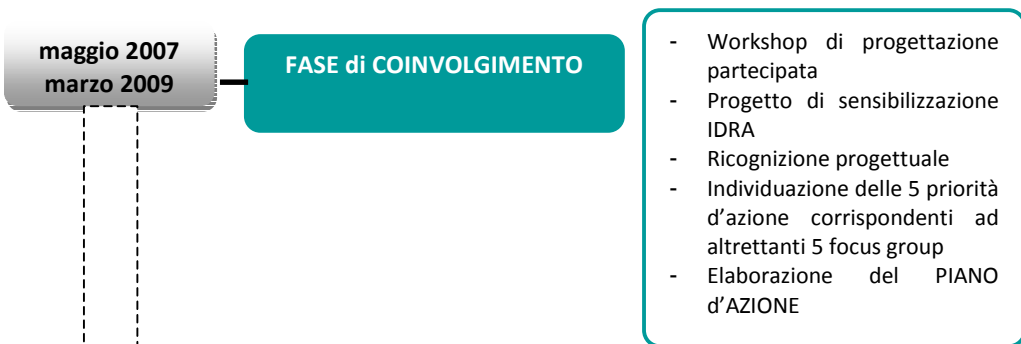
esperienze che presentano un minor stato di avanzamento, di imparare dall'esperienza del Sangone e di beneficiare di indicazioni e suggerimenti per migliorare l'efficacia dei propri processi.

1.1. Stato di avanzamento del Contratto

Il processo del Contratto di Fiume del Sangone si è articolato in quattro differenti fasi di lavoro (di cui l'ultima tuttora in corso, cfr. Figura 1) ciascuna caratterizzata da attività e finalità specifiche. Nel caso specifico del Sangone giocano una grande rilevanza anche le pregresse esperienze di negoziazione e concertazione territoriale che hanno coinvolto i comuni del bacino. Esse, sebbene non rientrano nell'iter procedurale del Contratto vero e proprio, possono essere viste, nel loro insieme, come una fase preliminare del Contratto che fornisce un importante valore aggiunto: l'insieme di queste esperienze ha infatti permesso la costruzione e il consolidamento di una rete di relazione fra gli attori locali che costituisce un elemento facilitatore per l'avvio del Contratto stesso.

Figura 1 – Fasi del Contratto di Fiume del Sangone





Rispetto al Piano d'Azione, i **primi interventi messi in atto nella fase di attuazione** riguardano:

- l'aggiornamento del quadro conoscitivo degli scarichi domestici di competenza dei Comuni al fine di creare un Catasto Comunale a disposizione degli Enti;
- l'aggiornamento del quadro conoscitivo delle pressioni sul corso d'acqua – derivazioni, scarichi, opere in alveo (difese spondali, traverse, briglie, ecc...);
- l'individuazione delle sostanze pericolose significative per il bacino e delle correlazioni esistenti con le fonti inquinanti – nuovo monitoraggio ARPA e tesi di Laurea in Scienze Ambientali;
- il supporto del territorio nella partecipazione al bando regionale di "Corona Verde";
- l'osservatorio sulla modificazione della forma degli alvei e sulla mobilità dei sedimenti (a partire da una tesi di laurea in Ingegneria Idraulica)
- il supporto ai Comuni per la co-progettazione della rete ecologica a livello comunale nell'ottica della riqualificazione delle aree perifluviali e di tutto il bacino (da intendersi come meccanismo di agevolazione e premialità per chi opera all'interno di un Contratto di Fiume).

Inoltre, è prevista:

- l'istituzionalizzazione della giornata di sensibilizzazione "Puliamo il Sangone" nell'ambito di "Puliamo il Mondo" – coinvolgimento Enti, cittadinanza e Vigili del Fuoco
- l'individuazione delle aree demaniali e pubbliche sulle quali proporre interventi di riqualificazione e rimboschimento delle aree perifluviali
- l'avvio di un Tavolo "agricoltura" per l'accompagnamento dei soggetti pubblici all'utilizzo dei fondi PSR sulla base di un progetto di "masterplan" unico per tutto il bacino
- la partecipazione al progetto Inf .E.A "IDRA" – alla terza edizione – gestito da Studio Sferalab con capofila Comune di Bruino – coinvolgimento del Mondo Accademico _ Il Facoltà di Architettura – realizzazione di un filmato divulgativo sul Contratto e di un Talk show su rete TV privata

Come emerge dalla Figura 1 (soprattutto per quanto concerne la fase attuativa), le prime azioni messe in atto riguardano attività di studio volte al completamento della raccolta di informazioni e alla conoscenza del territorio. Fra gli interventi sul territorio, invece, oltre al rafforzamento di due attività pregresse (“Puliamo il Sangone” e “Progetto IDRA”) sono previste due azioni propedeutiche alla realizzazione di attività concrete: l’avvio del tavolo agricoltura e l’individuazione delle aree demaniali su cui avviare le riqualificazioni ed i rimboschimenti delle aree perifluviali.

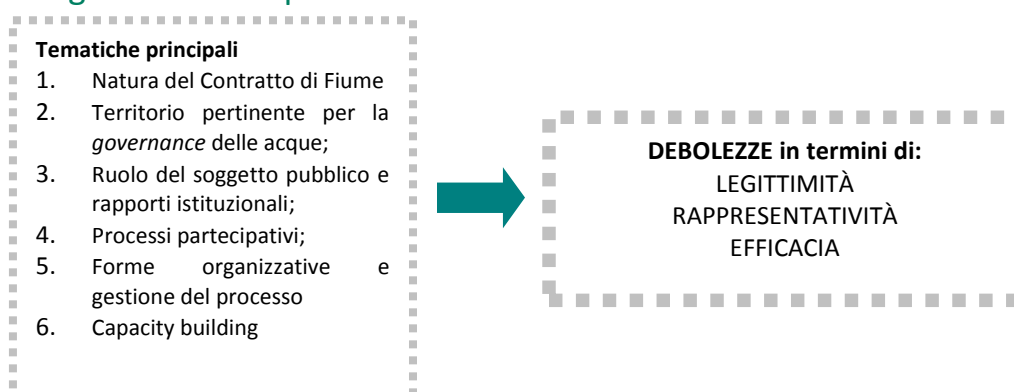
Da questo quadro emerge una situazione ancora molto sbilanciata sul versante “conoscitivo” degli studi, della raccolta dati, delle elaborazioni: si tratta di attività certamente necessarie e utili, ma che contribuiscono a rendere il Contratto di Fiume, agli occhi di molti (soprattutto degli amministratori comunali) poco concreto e incisivo rispetto ai problemi individuati. Come risulterà più evidente nei paragrafi successivi, in cui sono riportate le principali criticità del processo in corso così come emergono dalle interviste, il Contratto di Fiume e il suo Piano d’Azione sono visti soprattutto come dichiarazioni di intenti e atti di indirizzo, e non ancora come strumenti operativi. Allo stesso tempo è bene ricordare che

l’esperienza del Sangone è la prima ad essere iniziata ed è attiva da un tempo relativamente limitato. Benché entrambi questi aspetti giustifichino, almeno in parte, lacune nella concretizzazione di molte delle attività intraprese, è bene sottolineare che l’efficace prosecuzione del processo dipenderà molto dalla capacità di raggiungere, in tempi brevi, un maggior grado di concretezza nella realizzazione degli interventi.

1.2. Fase di attuazione: criticità e punti di forza

Per un’analisi preliminare di questo primo periodo della fase di attuazione del Contratto del Sangone è utile ripartire dalle considerazioni conclusive circa criticità e debolezze indicate nel Rapporto Finale della ricerca commissionata dalla Regione Piemonte per la predisposizione e l’elaborazione delle Linee Guida dei CdF piemontesi. In quella sede, infatti, erano stati indicati alcuni aspetti problematici del processo in corso e ipotizzato che questi avrebbero potuto tradursi in sostanziali debolezze – in termini di legittimità, rappresentatività ed efficacia – del Contratto (cfr. Figura 2).

Figura 2 – Principali tematiche e criticità dei Contratti di Fiume



È quindi interessante, a più di un anno dalla pubblicazione del citato Rapporto di Ricerca e a oltre due anni dall'inizio della fase attuativa del CdF, provare a fare un bilancio per capire cosa accade concretamente dopo la sottoscrizione di un Contratto, quali siano i problemi da affrontare, quali possano essere le possibili azioni da intraprendere per superare i problemi indicati. Questa operazione, come anticipato nell'introduzione, non solo è utile a fornire indicazioni e suggerimenti agli altri Contratti, ma, essendo il risultato di una riflessione congiunta di diversi soggetti coinvolti nel caso del Sangone, opera anche come una sorta di primo automonitoraggio del processo in atto.

Per questa ragione, le interviste realizzate con i testimoni privilegiati, non riportate integralmente, sono state rielaborate a partire dalle 6 tematiche principali individuate nel corso della ricerca precedente. Tali tematiche rimandano in particolare a:

1. natura del Contratto di Fiume
2. territorio pertinente per la *governance* delle acque;
3. ruolo del soggetto pubblico e rapporti istituzionali;
4. processi partecipativi;
5. forme organizzative e gestione del processo;
6. *capacity building*.

1.2.1. La natura del Contratto: l'intenzionalità dei singoli, la volontarietà dell'adesione e l'assenza di vincoli

Per quanto attiene la natura del Contratto di Fiume, la ricerca ravvisava una certa tensione fra una dimensione tecnica e settoriale, cioè di *government*, con una più concertativa, di *governance*. La compresenza di queste due dimensioni, giudicata piuttosto ardua, veniva assunta come probabile fonte di una complessità difficilmente contenibile all'interno di un solo strumento, in ragione del fatto che le dimensioni del *government* e della *governance* si esercitano su differenti ambiti territoriali, rispondono a diverse dinamiche di attuazione e gestione, presentano esigenze e finalità talvolta difformi e sono quindi soggette a criticità molteplici e differenziate.

Tuttavia, si metteva anche in evidenza come una delle sfide principali con cui i CdF devono confrontarsi per porsi come efficaci strumenti per la gestione integrata delle risorse idriche sia quella di rendere le strutture e le azioni di *government* capaci di operare in termini di *governance*.

Da questo ragionamento discendevano una serie di questioni aperte, che possono essere individuate nei seguenti aspetti.

L'estrema importanza rivestita dall'**intenzionalità dei singoli** su cui, già allora, sembrava reggersi gran parte dei Contratti e delle possibilità di una loro "riuscita". Con il termine intenzionalità si intende un insieme di fattori che vanno dalla maggiore sensibilità

rispetto a certe tematiche, al possesso di competenze, all'entusiasmo, alla predisposizione, al coinvolgimento e all'azione che differenziano i vari individui coinvolti in questa esperienza. Dietro ad ogni soggetto del territorio, infatti, ci sono le persone, con le loro conoscenze e capacità specifiche. Dalle interviste effettuate emerge come i Contratti si poggino ancora molto (probabilmente troppo) sui singoli individui, più che sul soggetto collettivo che essi rappresentano. Per fare un esempio, le differenze in termini di rapporti e contributi più o meno attivi dei Comuni derivano – secondo i funzionari provinciali intervistati - in gran parte proprio dai differenti approcci dei relativi sindaci, assessori o referenti tecnici. Questa modalità di procedere, che possiamo definire "personalistica", deriva probabilmente, così come testimoniano anche molte interviste, dal fatto che le istanze del Contratto non sembrano ancora pervadere l'istituzione nel suo complesso, quanto piuttosto i singoli individui preposti alla sua gestione. Anche i rapporti inter- e infra-istituzionali sembrano basarsi in maniera preponderante su relazioni interpersonali consolidate, che rendono più facile e agevole il dialogo e la cooperazione. Queste dinamiche risultano – anche agli intervistati - particolarmente rischiose, poiché danno sovente corpo a reti di relazioni troppo dipendenti dai singoli e troppo esposte, per esempio, a mutamenti "esterni", come quelli prodotti dal cambio delle giunte o da eventuali trasferimenti dei referenti.

In quest'ottica, è stato quindi domandato agli intervistati in che modo si potesse rafforzare il Contratto e ovviare a questa debolezza. Le risposte si concentrano tutte, in maniera largamente condivisa, attorno ai seguenti aspetti. Un primo aspetto

riguarda l'importanza del coinvolgimento attivo della popolazione e il raggiungimento di obiettivi visibili e apprezzabili, considerati entrambi elementi centrali per sedimentare concretamente le istanze del Contratto nel territorio. Se la popolazione coglie i vantaggi di questo strumento e partecipa concretamente alla sua attuazione, più facilmente pretenderà, per esempio da una nuova giunta, la prosecuzione dei lavori e delle iniziative attuate dall'amministrazione precedente.

Questo significa creare *consenso*, *sociale* e anche *politico*, attorno al Contratto di Fiume (cosa che pochi Comuni hanno fatto o stanno facendo, per loro stessa ammissione). Un secondo aspetto concerne la necessità che le istanze del Contratto pervadano tutto l'ente e non solo i settori strettamente coinvolti. Questo significa creare *consenso istituzionale* e, di conseguenza, migliorare l'integrazione orizzontale fra i diversi settori. In alcuni Comuni, soprattutto quelli in cui esiste una tradizione sui temi dell'ecologia e un impegno attivo per la salvaguardia dell'ambiente, ciò avviene spontaneamente. In altri, così come in Provincia di Torino, si ravvisano difficoltà nel far uscire il Contratto dagli uffici strettamente preposti alla sua gestione, con persistenti difficoltà di dialogo ed attuazione realmente integrata ed intersettoriale di una *governance* delle risorse idriche.

L'intenzionalità del singolo come motore principale del Contratto di Fiume viene ravvisata da numerosi soggetti, sia pubblici (ai diversi livelli di governo del territorio) sia privati, come possibile criticità. La soluzione, indicata dai soggetti stessi, presuppone la creazione di maggior *consenso sociale e politico*, da un lato, verso la popolazione e il territorio e, *istituzionale*, dall'altro, in modo che le istanze del Contratto siano condivise e sostenute da tutto l'ente e non solo dai settori o dalle persone strettamente coinvolte.

L'intenzionalità
dei singoli

Per quanto concerne la **volontarietà dell'adesione**, tutti i soggetti intervistati riconoscono questo carattere del Contratto di Fiume come un punto di forza: in altri termini devono aderire e sottoscrivere ufficialmente il CdF solo gli attori che intendono impegnarsi concretamente nei processi di attivazione prima e di attuazione poi. Per quanto concerne **l'assenza di eventuali soggetti non interessati alla sottoscrizione del Contratto, ma in qualche modo fondamentali per la sua realizzazione**, i funzionari intervistati affermano come si tratti, in realtà, di un falso problema, che si risolve affrontando la questione – al pari di molte altre – in un'ottica incrementale. Per molti soggetti, infatti, è possibile ipotizzare l'ingresso nel Contratto in un secondo momento, quando cominciano ad essere visibili, concretamente, i vantaggi e le opportunità dell'operare all'interno di uno strumento di questa natura⁵.

⁵ Va precisato che questa questione, già posta come possibile criticità nella ricerca precedente, nasceva dalle difficoltà osservate nel coinvolgimento della città di Torino in fase di costruzione del CdF del Sangone. L'intervista con i funzionari provinciali ha chiarito, in primo luogo, come la strategicità e il ruolo di Torino all'interno del CdF andassero in qualche modo ridimensionati. In seconda battuta, le difficoltà riscontrate con il comune capoluogo non sembrano attribuibili a problematiche o conflittualità specifiche, quanto piuttosto a una generale mancanza di interesse da parte dell'amministrazione, di natura soprattutto politica (considerato che i tecnici hanno sempre partecipato in maniera attiva). Inoltre per molto tempo non è stato chiaro chi fosse il referente comunale: il verde pubblico o l'ambiente. E, infine,

va sottolineato come il resto del territorio abbia vissuto piuttosto bene l'assenza del Comune capoluogo, inteso dai più come soggetto troppo forte, abituato a catalizzare risorse e interventi a discapito degli altri e ad attribuire un'impronta marcatamente "torinocentrica" ai processi.

La volontarietà dell'adesione è percepita come un punto di forza, perché contribuisce a selezionare i soggetti realmente interessati al progetto. È possibile che alcuni soggetti colgano il valore aggiunto di questa esperienza solo in un secondo momento, quando i vantaggi di operare all'interno di un CdF divengano davvero evidenti e concreti. Per questa ragione l'adesione al Contratto è aperta e non termina con la sua sottoscrizione ufficiale.

La volontarietà dell'adesione

Sempre nell'ottica della volontarietà dell'adesione, si ravvisava come possibile fattore di debolezza il problema dell'onere della partecipazione a iniziative di questo genere in termini di risorse umane, soprattutto per i Comuni minori. In effetti, quasi tutti i Comuni intervistati hanno individuato nella mancanza di mezzi economici e di persone da dedicare la principale criticità in termini di partecipazione attiva al Contratto. Per superare tali problemi, già nella prima ricerca si proponeva l'adozione di incentivi concreti, come l'introduzione di **criteri di premialità e agevolazioni**. L'esperienza condotta fino ad ora sul Sangone mostra come questo tipo di meccanismo, pur vincente sulla carta e caldamente sostenuto da parte dei referenti comunali durante le interviste, non abbia tuttavia prodotto risultati concreti. Le due esperienze, piuttosto fallimentari, riportate dai funzionari provinciali riguardano, da un lato, l'Accordo stipulato con il Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco relativo alla raccolta di rifiuti di grossa entità o in situazioni molto particolari (per esempio in posizioni difficili da raggiungere senza i mezzi adeguati); e, dall'altro, la co-progettazione delle Reti Ecologiche a scala locale. Nel primo caso, il Contratto ha offerto ai Comuni firmatari la possibilità di usufruire gratuitamente del servizio di raccolta dei rifiuti speciali con l'unico onere del costo di smaltimento. Nonostante la convenienza in termini economici e la presenza di numerose situazioni

critiche, l'adesione è stata minima, con un solo intervento portato a termine. Analoga è stata la mancanza di interesse nei confronti della sperimentazione legata alla progettazione delle reti ecologiche di livello comunale (peraltro obbligatorie perché previste dal nuovo PTCP). La Provincia ha offerto ai Comuni, mettendo a disposizione risorse e competenze, di co-progettare l'infrastruttura verde da inserire, una volta condivisa, all'interno dei propri PRGC. Questo avrebbe limitato, per esempio, il ricorso a consulenti esterni e depositato presso le Pubbliche Amministrazioni nuove competenze. Tuttavia solo tre comuni hanno aderito al progetto (Bruino, Trana e Avigliana) mettendo in luce un generale debole interesse verso questo tipo di iniziativa, riscontrata anche nelle interviste realizzate.

Secondo i funzionari intervistati, le motivazioni alla base dello scarso successo di queste iniziative sono di due ordini. Un primo ordine di motivazioni fa riferimento all'atteggiamento, peraltro piuttosto diffuso, di rimandare nel tempo e di fare svolgere ad altri tutto ciò che non è strettamente necessario: i tempi di costruzione di una rete ecologica sono lunghi, molti sindaci preferiscono finire il proprio mandato senza iniziare questo processo, attribuendo tale incombenza alla giunta successiva. Un secondo ordine di motivazioni riguarda i (potenziali) conflitti fra il PRG e il Contratto di Fiume, che sembrano

costituire in alcuni casi un problema tale da giustificare la non adesione ad

un'iniziativa vantaggiosa, soprattutto in termini economici.

Incentivi, criteri di premialità e agevolazioni costituiscono elementi importanti del Contratto, peraltro riconosciuti, sostenuti e auspicati da tutti gli intervistati. Tuttavia, le prime iniziative proposte dalla Provincia risultano piuttosto fallimentari. È possibile che esse non incontrassero i reali bisogni dei Comuni. In quest'ottica sembra quindi necessaria, oltre ad un'intensa concertazione, anche un atteggiamento più proattivo dei Comuni stessi, che a seconda delle proprie esigenze si facciano portatori di nuove istanze e nuove proposte da discutere e valutare insieme.

I criteri di premialità, gli incentivi e le agevolazioni

Un altro nodo critico emerso nella precedente ricerca riguardava la **natura non vincolante del Contratto**. In altri termini, ci si chiedeva se e quanto la presa di responsabilità dei sottoscrittori all'atto della stipula fosse davvero sufficiente a garantire l'ottemperanza dei propri doveri e quindi il raggiungimento degli obiettivi prefissati. L'esperienza del Sangone sembra rivelare la fondatezza del problema, ma, allo stesso tempo, lo ridimensiona: esso appare cioè come un passaggio necessario in un più ampio (e più complesso) processo di responsabilizzazione ed *empowerment* dei soggetti sottoscrittori. I funzionari intervistati ritengono infatti che l'inserimento di vincoli nella fase iniziale del processo sia pericolosa e, al limite, controproducente. In questo momento, in cui sono più evidenti gli oneri della partecipazione rispetto ai vantaggi che ne derivano, l'adesione al Contratto deve essere assunta, così come emerge anche dall'esperienza francese, come un impegno morale, senza restrizioni e atteggiamenti punitivi. Solo in questo modo si possono gettare le basi di un cambiamento che è prima di tutto culturale e che attiene a questioni di ordine più ampio, che possono essere applicate non solo all'acqua, ma – più in generale – all'intera gestione dei beni comuni. In una seconda fase, quando

l'istituto del Contratto sarà percepito come modalità ordinaria di lavoro e, soprattutto, quando vantaggi e opportunità risulteranno evidenti e concreti, allora si potrà forse pensare di rafforzare questo strumento inserendo, per esempio, vincoli rispetto ai finanziamenti ottenuti o limiti rispetto a quelli futuri.

La necessità di non apporre vincoli o sanzioni è peraltro caldamente sostenuta da diversi referenti comunali, i quali sottolineano che l'adesione al Contratto, pur nel rispetto delle regole pattuite insieme, non deve rappresentare un limite soprattutto per quanto concerne le attività produttive, penalizzando così lo sviluppo del territorio, soprattutto dal punto di vista economico.

Nell'attesa di poter ragionare sulla questione dei vincoli, gli stessi funzionari provinciali individuano però alcuni accorgimenti che si potrebbero adottare per cominciare a consolidare il Contratto e gli impegni presi dai sottoscrittori. In primo luogo, trova conferma la proposta di demandare l'atteggiamento vincolistico ad uno strumento sovraordinato: in Francia si tratta del SAGE, che prende in carico le istanze del Contratto e ne verifica l'attuazione. In Italia questo ruolo potrebbe essere affidato al Piano di Gestione, che deve rendere conto all'Unione Europea, oltre al resto,

anche delle azioni previste dai singoli Contratti di Fiume. In questo modo i soggetti firmatari saprebbero che esiste una sorta di controllo e che il mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati, dovuto alla non ottemperanza degli impegni presi, potrebbe provocare delle conseguenze, anche di natura economica. In seconda battuta si potrebbe caldeggiare ulteriormente il recepimento delle istanze del CdF da parte di strumenti di

pianificazione più vincolanti, come ad esempio, il PRG. In realtà alcuni Comuni virtuosi, come Bruino, hanno già sperimentato tale pratica mentre in altre realtà, come Giaveno, la sottoscrizione del Contratto inteso come impegno morale è considerato elemento sufficiente a garantire l'ottemperanza dei propri doveri e l'impegno per il raggiungimento degli obiettivi individuati.

L'assenza di vincoli e sanzioni è intesa da tutti gli intervistati come elemento imprescindibile del Contratto. Tuttavia, sembra opportuno riflettere sull'inserimento di alcuni accorgimenti che rafforzino il Contratto dando qualche garanzia in più: per esempio, previa concertazione, rafforzare il ruolo del Piano di Gestione del Po e dei suoi rapporti diretti con l'UE o, ancora prevedere il recepimento di alcune istanze del CdF da parte di strumenti più cogenti, come il PRG.

**Garantire
l'ottemperanza
degli impegni
assunti**

In parte connessa alla questione precedente, il **rapporto dei CdF con la pianificazione e la programmazione esistente** era interpretato nella ricerca precedente come possibile fonte di criticità, soprattutto in ragione dell'assenza di una visione chiara e condivisa circa la cogenza fra gli strumenti che insistono su una medesima area. In particolare, ci si domandava cosa potesse accadere nel caso in cui le indicazioni di un Contratto si fossero rivelate in aperto contrasto con quelle di altri strumenti di pianificazione e attraverso quali modalità dovesse essere gestito il conflitto.

L'esperienza del Sangone ha evidenziato la possibilità di reali conflitti fra le istanze del Contratto e quelle, in particolare, del PRG, ma anche di altri strumenti, come quelli relativi alle disposizioni dei prelievi idrici.

Oltre alla concertazione, come possibile soluzione di questo tipo di

conflitti (soluzione peraltro adottata in entrambi i casi sopracitati) i funzionari provinciali intervistati ritengono necessario studiare una formula più definita ed esplicita che, almeno per questa questione, vincoli i soggetti firmatari a far inserire nel PRG e nella VAS ad esso collegata le istanze del Contratto, in modo che ci sia coerenza formale e sostanziale fra questi due strumenti. Da evidenziare che, in alcuni casi virtuosi, è già accaduto che alcuni Comuni richiedessero un parere alla Provincia in merito alle VAS delle varianti dei propri PRG.

Sarebbe opportuno trasformare queste eccezioni in una prassi regolare. Tuttavia, resta la possibilità di conflitti fra CdF e strumenti già adottati (per esempio per quanto riguarda eventuali arretramenti di edifici produttivi troppo vicini alle sponde ma in regola con le indicazioni del PRG). In questi casi l'unica soluzione è rappresentata da una diffusa partecipazione degli interessi privati e da un'approfondita

conoscenza del territorio, per far emergere i possibili conflitti nelle fasi iniziali del Contratto, in modo da avere il tempo di avviare processi concertativi che portino alla loro soluzione, anche attraverso azioni di compensazione. Per esempio, nel caso degli edifici

produttivi una soluzione potrebbe essere la concessione di una cubatura maggiore in cambio dell'arretramento del fabbricato giudicato non a norma dal Contratto.

Il rapporto con gli altri strumenti di pianificazione, ordinaria e settoriale, viene intesa come possibile criticità da diversi intervistati, soprattutto in ragione di una generale mancanza di chiarezza in termini di coerenza fra i diversi dispositivi. Per limitare i conflitti è necessaria una partecipazione diffusa di tutti gli interessi presenti, soprattutto quelli privati. In ottica incrementale, poi, si potrebbe pensare a rendere prassi l'inserimento di alcune istanze del Contratto nei relativi strumenti sovraordinati (PRG, PTCP, pianificazione settoriale, etc).

Il rapporto con altri strumenti di pianificazione

In seconda battuta, viene riportata come pratica virtuosa, sempre sulla scorta dei *Contrats des Rivières* francesi, la compartecipazione finanziaria dei soggetti coinvolti indipendentemente dalla localizzazione effettiva degli interventi. In Francia, infatti, i Comuni sottoscrittori partecipano finanziariamente alla realizzazione delle azioni ritenute strategiche anche quando esse non ricadono all'interno del territorio comunale. In questo modo si deposita e si rafforza una vera visione di bacino, basata su una forte razionalizzazione e gerarchizzazione degli interventi da finanziare e realizzare. Questa modalità di partecipazione comporta però la necessità di giungere a un Piano d'Azione differente da quello sottoscritto per il Sangone: i funzionari suggeriscono infatti di pervenire a un documento meno generico, costituito da misure e azioni estremamente specifiche e puntuali, anche da un punto di vista finanziario, come accade in Francia, ma anche in altre esperienze italiane, sia locali (Corona Verde) sia extra-regionali (Contratto del Lago di Iseo).

Infine, dalle interviste sia alla Provincia sia ai referenti comunali sono emerse alcune problematiche connesse alla chiara **individuazione dei contenuti del CdF**, ossia quale tipologia di interventi, materiali e immateriali, debba o meno rientrare all'interno del Piano di Azione del Contratto. Partendo del presupposto che le azioni di ogni Contratto devono rispondere alle esigenze e alle specifiche problematiche emerse dai singoli territori, è però utile riflettere sui criteri con cui le azioni sono individuate e con cui sono definite le priorità per la loro realizzazione.

In primo luogo un Piano di Azione non dovrebbe connotarsi, come sovente accade, come un insieme di studi e analisi conoscitive, sebbene queste siano necessarie e propedeutiche agli interventi. Inoltre, così come concepito dalla Regione, il Contratto di Fiume rappresenta lo strumento in grado di connettere e mettere a sistema la pianificazione e la programmazione esistente sul territorio, per garantire la costruzione di sinergie. In quest'ottica, nel Piano di Azione possono e devono rientrare, ovviamente con il valore

I contenuti del CdF e piano d'azione

aggiunto dato dal concorso dei portatori di interesse nonché dal maggior dettaglio e precisione derivanti dalla superiore conoscenza territoriale a livello locale, tutte quelle azioni già previste in altri strumenti e per le quali, sovente, sono già state individuate le autorità competenti e le risorse necessarie. A queste azioni viene riconosciuta priorità, anche in ragione di una maggiore visibilità, dovuta al fatto che i processi sono sovente già avviati. Tuttavia, in questo modo, si rischia che i contenuti dei Contratti siano essenzialmente costruiti dai progetti preesistenti, come peraltro già riconosciuto da un rapporto del 2001 della Corte dei Conti francese sulla situazione dei CdF bretoni. Non sempre le azioni contenute nella pianificazione e nella programmazione già attiva risultano effettivamente prioritarie per il territorio o rappresentano la soluzione più appropriata alle criticità da cui dipende il raggiungimento degli obiettivi definiti dal CdF. Assume quindi particolare rilevanza la ricerca di un "equilibrio" fra quelle azioni già inserite in altri piani e programmi, quelle che emergono come richiesta diretta del territorio e quelle individuate dal Contratto.

1.2.2. Il territorio pertinente alla governance delle acque

Nell'ottica della Regione Piemonte, i Contratti rappresentano lo strumento per definire e sedimentare la gestione territorializzata e integrata dell'acqua alla scala unitaria di bacino, così come espressamente richiesto dalla WFD. Da un punto di vista operativo, tuttavia, già nelle ricerche precedenti emergeva come il riferimento al bacino come dimensione "ottimale" per i CdF ponesse - anche nei casi più virtuosi dei Contrats de Rivière francesi - numerosi problemi.

In primo luogo si osservava come fosse necessario prendere atto del fatto che in Italia, il bacino idrografico non rappresentasse ancora un termine di condivisione degli interessi e di costruzione di identità territoriale; in seconda battuta, erano individuati altri aspetti riguardanti sia l'eterogeneità dei territori che compongono un bacino fluviale (compreso l'eventuale sbilanciamento a vantaggio delle realtà più grandi) sia, infine, il rischio di perdere, a questa scala, peculiarità, specificità, ma anche conflitti e opportunità del livello locale. Si tratta di tre questioni accomunate dal problema della scala di intervento, ma profondamente diverse.

Per quanto concerne il primo punto, le interviste realizzate confermano la tesi che **il bacino idrografico non costituisca ancora il comune denominatore delle singole realtà che lo compongono**, non tanto nella teoria, quanto nella pratica. In particolare, alcuni soggetti intervistati evidenziano l'assenza di una reale visione di bacino a vantaggio di singoli interessi, cui rischiano di seguire iniziative singole e non coordinate.

Anche la seconda questione trova riscontro nelle interviste effettuate laddove segnalano come la tradizionale tripartizione del bacino in tratto montano, rurale e urbano corrisponda ad altrettante aggregazioni territoriali accomunate da problemi ed esigenze specifiche, cui corrispondono tre visioni differenti. Analogamente, i funzionari provinciali intervistati fanno notare, come anticipato, che i Comuni del bacino sembravano in parte sollevati dall'iniziale assenza della città di Torino, vista come soggetto più forte degli altri, in grado di determinare uno sbilanciamento delle rete degli attori e degli interessi verso la città principale. Una possibile soluzione implica, nuovamente, l'attuazione di un efficace

processo di coinvolgimento dei soggetti, che riesca a far sentire tutti realmente e ugualmente rappresentati.

Il terzo punto, e cioè il rischio di perdere, alla scala del bacino, conflitti e opportunità del livello locale, non sembra sostenuto dall'evidenza delle interviste: sia i funzionari provinciali sia i referenti comunali e delle associazioni concordano nell'affermare che l'utilizzo di tavoli di concertazione ad hoc per la gestione di singoli problemi o di questioni specifiche è perfettamente in grado di tenere insieme la dimensione locale, anche di livello micro, facendola opportunamente dialogare con la scala più ampia, cioè quella del bacino. Nuovamente, la soluzione consiste in un'ampia e diffusa partecipazione che faccia emergere tutte le specificità, da affrontare singolarmente, caso per caso.

Inoltre, dai funzionari provinciali è emersa l'esigenza di rafforzare la visione di bacino anche in termini

finanziari, seguendo il modello francese, in cui i singoli soggetti si impegnano finanziariamente anche per quanto concerne le azioni che non ricadono direttamente all'interno del proprio territorio di competenza (nel caso dei Comuni). L'idea di razionalizzare gli interventi e le risorse economiche all'intera scala di bacino, gerarchizzando le azioni realmente strategiche per tutti e impegnandosi per la loro realizzazione può portare alla sedimentazione di una vera visione territoriale e integrata. La proposta, sottoposta ai referenti comunali intervistati non ha incontrato, almeno in termini generali, grandi opposizioni. L'unica questione emersa, che verrà trattata nel dettaglio nei prossimi paragrafi, è che per poter attuare realmente un processo di questo tipo, è necessario passare da un Piano d'azione generico – come quello attuale – ad un vero e proprio elenco di azioni su cui impegnarsi in maniera concreta.

Le interviste realizzate confermano come, almeno nella pratica, la scala unitaria di bacino non rappresenti il luogo di reale condivisione delle istanze, delle esigenze e dei bisogni dei singoli territori che lo compongono. La soluzione sembra risiedere, per le varie declinazioni di questa questione, nella realizzazione di processi partecipativi realmente inclusivi, in tutte le fasi del Contratto, da quella analitico-diagnostica a quella progettuale, fino a quella attuativa. Questo per far emergere con forza tutti gli interessi e le specificità presenti sul territorio; per far sentire tutti i soggetti ugualmente rappresentati e, infine, per tenere efficacemente e concretamente insieme la scala micro e quella macro.

**Il bacino
fluviale come
territorio
pertinente
all'azione**

1.2.3 Il ruolo del soggetto pubblico e i rapporti istituzionali

Nell'ambito degli attuali Contratti di Fiume, la Regione ha assunto fino ad ora un ruolo di pilotage, demandando alla Provincia la definizione, l'attuazione e la gestione concreta dei Contratti. Come hanno mostrato i progetti pilota, i CdF sono processi

molto articolati, che impegnano l'ente per diversi anni e che prevedono fasi anche molto impegnative, soprattutto in ragione:

- del carattere volontario di adesione ai CdF, che comporta un considerevole lavoro iniziale di individuazione e informazione dei soggetti da coinvolgere;
- della necessità di superare le tradizionali modalità lavorative di matrice settoriale, avviando

- intense attività di cooperazione infra e interistituzionale;
- della necessità di attivare processi negoziali di sostegno e “capacitazione” della popolazione, a fronte di una cultura della partecipazione molto debole e praticata, tendenzialmente, poco e male;
 - della volontà della Regione di estendere i CdF a tutti e 34 i bacini (o “Aree idrografiche”) piemontesi, trasformandoli in pratica ordinaria di gestione e valorizzazione degli ambiti fluviali.

Nella ricerca passata, si segnalava il carico di lavoro cui sono sottoposti soprattutto i funzionari provinciali preposti alla gestione dei CdF, i quali devono espletare anche tutte le funzioni e le pratiche ordinarie di pianificazione e tutela della risorsa idrica. Per affrontare tale criticità, la ricerca avanzava l'ipotesi di costituire nella Provincia una struttura ad hoc, espressamente destinata ai Contratti. Questa proposta trova sostegno presso i funzionari intervistati, i quali – pur rendendosi conto degli impedimenti, soprattutto di carattere economico e di disponibilità di risorse umane – auspiccherebbero la creazione di una struttura stabile all'interno della Provincia, interamente dedicata ai Contratti di Fiume e alla gestione partecipata delle acque.

Questa proposta è sostenuta anche dalla convinzione, espressa nelle interviste, che dovrebbe essere la Provincia ad assumere il ruolo di Segreteria Tecnica di tutti i Contratti attivi all'interno del proprio territorio di competenza. Il fallimento di ASSOT, per quanto abbia creato una serie di problemi gestionali tutt'altro che trascurabili, ha dimostrato che il coordinamento delle attività risulta più efficace se ad occuparsene è l'ente provinciale.

Per quanto concerne invece i Comuni, già nei rapporti precedenti si sottolineava l'importanza del loro ruolo, in quanto enti che maggiormente conoscono il territorio e che possono quindi contribuire attivamente alla individuazione dei soggetti strategici, delle esigenze, delle potenzialità, delle criticità e, soprattutto, alla realizzazione delle azioni. Tuttavia, le interviste realizzate sia con i funzionari provinciali, sia con i referenti comunali indicano come molti dei processi virtuosi avviati all'interno dei Contratti tendano ad arenarsi proprio in corrispondenza del livello comunale. Ai Comuni si imputa soprattutto l'assenza di un atteggiamento pro-attivo. Come si è già detto, le istanze del Contratto non sembrano ancora aver pervaso i Comuni nel loro complesso e poggiano sovente sull'intenzionalità del singolo. Questo significa che i Comuni non si sono ancora fatti carico, eccetto pochi casi virtuosi (come il Comune di Bruino) di un compito di connessione con il territorio, in termini soprattutto di diffusione e divulgazione della filosofia e dei contenuti del Contratto né, tantomeno, di coinvolgimento e attivazione degli interessi locali e della popolazione. Nella maggior parte dei casi i Comuni hanno partecipato alla fase di elaborazione del Contratto (in particolare la componente tecnica), hanno contribuito attivamente alla formulazione del Piano d'Azione ma, in fase di attuazione, tendono ad essere poco propositivi e a delegare tutto alla Provincia. Non solo, in molti casi essi non hanno nemmeno saputo cogliere il vantaggio, anche economico, delle proposte di agevolazione e delle premialità offerte dalla Provincia (nello specifico, l'Accordo con i VVFF, la proposta di co-progettazione della rete ecologica a scala locale, i seminari sulla gestione delle aree perifluviali). Questo significa che il Contratto si regge

ancora, per usare un'espressione dei funzionari intervistati, "sulle gambe della sola Provincia", poiché il consenso dal basso non è stato sufficientemente costruito, in particolare proprio dai Comuni. Secondo la Provincia, infatti, il processo attuativo dovrebbe prevedere un percorso su due livelli: il primo, di inquadramento generale e gestione in capo, appunto alla Provincia, affiancato dal secondo, fortemente propositivo e di coinvolgimento attivo che dovrebbe spettare ai Comuni, anche in ragione del principio di sussidiarietà. Le difficoltà a livello comunale derivano soprattutto dalla mancanza di risorse e competenze specifiche per questo tipo di progetto, direttamente proporzionale alla dimensione dei comuni, spesso davvero ridotta. Molti dei referenti comunali, tanto politici quanto tecnici, lamentano la scarsità di fondi, in ragione soprattutto del patto di stabilità; ma anche la mancanza di tempo e di personale, l'accumularsi di problemi da risolvere. Tutti questi problemi fanno sì che, nell'elenco delle priorità, le istanze del Contratto vengono accantonate a favore di questioni più urgenti. Inoltre, per quanto riguarda i rapporti all'interno dei Comuni, si osserva sovente l'assenza di comunicazione fra la dimensione politica e quella tecnica: per alcuni Comuni partecipa l'Assessore di riferimento, per altri il funzionario preposto alle questioni idriche/ambientali. Solo nei casi che, in

effetti, appaiono più virtuosi, sussiste la compresenza delle due figure. Una volta sottoscritto il Contratto, gli enti locali dovrebbero occuparsi della divulgazione delle sue istanze alla popolazione, attraverso processi partecipativi e attività di coinvolgimento. Non solo per sensibilizzare e responsabilizzare la popolazione, ma anche per far arrivare il Contratto al territorio, creando il consenso necessario affinché esso diventi parte integrante di un nuovo approccio alla gestione delle acque. Coinvolgendo la popolazione in processi partecipativi veramente dal basso potrebbero anche emergere nuovi problemi o, al contrario, nuove opportunità da trasformare in proposte concrete.

Per massimizzare l'efficacia di queste pratiche si potrebbe pensare alla creazione di una struttura ad hoc, a livello provinciale, per il coordinamento tecnico di tutti i Contratti attivi sul territorio di competenza. Inoltre, si osserva come i Comuni costituiscano l'anello debole della catena: una volta sottoscritto il Contratto gli enti locali non sono in grado di assumere un atteggiamento proattivo (diffusione delle istanze del Contratto, coinvolgimento della popolazione, elaborazione di proposte concrete da sottoporre alla Provincia). Trovare una soluzione a questa criticità non è semplice, poiché nemmeno i criteri di premialità e le agevolazioni sembrano smuovere tale forma di "inerzia".

**Il ruolo della
Provincia e dei
Comuni**

Per quanto concerne il coordinamento verticale e orizzontale, due dimensioni centrali dei processi di *governance*, dalle interviste realizzate tendono ad emergere alcune questioni importanti.

Per quanto concerne la Provincia, una prima nota positiva, emersa durante l'intervista, è la convinzione che, quand'anche il Contratto di Fiume dovesse fallire, l'avvio dell'esperienza pilota abbia comunque contribuito a rafforzare il dialogo e l'integrazione inter-istituzionale, sia con la Regione, sia con i Comuni.

Tuttavia, i funzionari provinciali denunciano anche una serie di difficoltà: in primo luogo con gli altri settori dell'ente. In particolare risulta sovente problematico far comprendere l'importanza del Contratto e delle sue istanze anche ai settori che non si occupano direttamente di ambiente e risorse idriche. In questo senso sembra essere mancato soprattutto il coordinamento politico, da cui discende il consenso e quindi la disponibilità all'impegno anche da parte dei tecnici. Il Contratto di Fiume dovrebbe essere sostenuto da tutto l'ente provinciale, non solo in ragione dei suoi obiettivi trasversalmente strategici, ma anche come pratica innovativa che deposita presso la Pubblica Amministrazione un nuovo modo, più democratico ed efficace, di lavorare. In quest'ottica, dunque, tutti i servizi tecnici dovrebbero essere, in primo luogo, al corrente dell'esistenza dei Contratti di Fiume (cosa che non sempre avviene) e, in seconda battuta, dovrebbero poter essere coinvolti in tutte le fasi del processo, da quella ricognitiva a quella attuativa, secondo geometrie variabili in relazione ai problemi da affrontare.

Un'altra questione emersa nell'intervista con i funzionari

provinciali riguarda chi definire come interlocutore privilegiato alla scala comunale: l'optimum sarebbe che i funzionari provinciali potessero entrare in relazione sia con la componente politica, sia con quella tecnica. I comuni in cui ciò avviene sono quelli che si sono dimostrati più virtuosi, perché le differenti competenze si sono mutualmente valorizzate. L'Assessore o il Sindaco creano il consenso politico intorno allo strumento; il tecnico ha le conoscenze e la pratica quotidiana per intervenire efficacemente nelle diverse questioni inerenti la gestione delle acque. Secondo i funzionari provinciali l'interlocutore privilegiato dovrebbe essere l'assessorato all'ambiente, nelle persone dell'Assessore, da un lato, e dei tecnici competenti, dall'altro. In questo modo si garantirebbe anche una maggior continuità al Contratto, rendendolo un po' meno dipendente dai cambiamenti connessi ai cicli elettorali.

Per quanto concerne i Comuni non si ravvisano grandi difficoltà di dialogo con gli enti sovraordinati. Anche i conflitti emersi sembrano essere stati gestiti opportunamente attraverso azioni di concertazione, fino a pervenire ad una soluzione. In alcune interviste con i referenti comunali emerge tuttavia la disparità fra i rapporti intrattenuti con i settori direttamente coinvolti nella gestione dei CdF (ambiente e risorse idriche) e tutti gli altri, a conferma proprio delle problematiche di dialogo intersettoriale degli enti provinciale e regionale.

Anche i rapporti fra Comuni sembrano essersi consolidati grazie a questi processi. Restano alcune questioni, già trattate in precedenza, come appunto il ruolo

dell'intenzionalità dei singoli e le difficoltà nel promuovere una visione dei problemi e delle opportunità legate alla gestione delle risorse idriche alla scala di bacino a fronte del perdurare di atteggiamenti campanilistici (magari

per tratto di fiume: montano, rurale, urbano). Nonostante questo, la capacità di dialogo degli enti locali, anche per ammissione degli stessi referenti, sembra essere comunque aumentata.

L'esperienza del Contratto di Fiume del Sangone sembra aver rafforzato il dialogo e l'integrazione soprattutto di natura inter-istituzionale. Le maggiori difficoltà si riscontrano ancora nell'integrazione orizzontale fra i diversi settori della Pubblica Amministrazione, soprattutto a livello provinciale. Attorno al Contratto dovrebbe essere consolidato maggior consenso, in particolare politico, da riverberare in tutti i settori.

1.2.4. I processi partecipativi

Per quanto concerne i processi partecipativi si ritiene opportuno operare una diversificazione a seconda delle diverse fasi del Contratto cui ci si riferisce.

Nel caso della partecipazione in fase di predisposizione, sia la Provincia, sia i referenti dei Comuni intervistati esprimono un giudizio positivo. I funzionari provinciali sono soddisfatti del grado di inclusività raggiunto, che non sembra aver escluso specifici interessi. L'efficacia dei processi viene anche sostenuta dal fatto che non vi siano state critiche al Piano d'Azione in termini di interventi non considerati. Inoltre essi sostengono il valore di un coinvolgimento di tutti i soggetti fin dalle prime fasi del processo, nonostante l'aumento di complessità che inevitabilmente questo comporta. Allargare la rappresentanza da subito ha il vantaggio di individuare prima eventuali problemi e conflitti, ma anche opportunità e punti di forza da valorizzare; inoltre ha il merito di conferire una natura realmente inclusiva e democratica al processo,

garantendo un rapporto diretto con i singoli partecipanti.

Qualche difficoltà in più viene riscontrata per quanto concerne il forum telematico, molto pubblicizzato in sede di workshop, ma che non ha registrato accessi, nemmeno da parte di utenti esperti e pratici di internet. Ancora, nello specifico del workshop del progetto IDRA, si è registrata una scarsa partecipazione dei singoli cittadini: da ciò deriva la necessità di interrogarsi sulle modalità più efficaci per arrivare alla popolazione, anche in vista dell'attivazione di processi partecipati nelle fasi successive.

Sicuramente occorre rinforzare l'esposizione mediatica del Contratto sulla stampa (nazionale e locale) attraverso adeguate iniziative da parte degli enti partecipanti. Un'altra via già sperimentata che può essere maggiormente potenziata è il coinvolgimento delle scuole: le scuole primarie per sensibilizzare contemporaneamente i bambini e le famiglie, quelle secondarie e l'università per contribuire a formare professionisti con le competenze tecniche necessarie ad un approccio più

sistemico e integrato alle questioni idriche⁶. Anche l'Università della Terza Età e l'Università Popolare potrebbero essere sedi in cui veicolare le istanze del Contratto e di un nuovo approccio all'acqua. Infine, gli eventi, come "Puliamo il Sangone" richiedono di essere ben pubblicizzati, ma soprattutto reiterati al fine di diventare occasioni di incontro e attività riconosciute, volute e sentite proprie anche dalla popolazione.

Anche i rappresentanti comunali sembrano soddisfatti delle azioni di coinvolgimento avviate contestualmente ai Contratti: l'onere della partecipazione non sembra aver inficiato la fiducia riposta in questo tipo di processo.

Diverso invece il discorso relativo alla fase di attuazione, in cui soprattutto i Comuni, in maniera anche autonoma, dovrebbero impegnarsi per il coinvolgimento e la partecipazione della popolazione al fine, come è già stato detto, di creare consenso intorno al Contratto e di pervenire a nuove proposte. Dalle interviste realizzate emerge come a questo livello manchino da un lato le competenze e, dall'altro, le risorse umane, finanziarie e temporali per avviare attività di questa natura.

Un semplice test, fatto per verificare una fra le molte modalità di diffusione del Contratto e delle sue istanze, è stato quello di cercare, nei siti web dei soggetti sottoscrittori, informazioni relative al Contratto del Sangone. Come emerge dalla Tabella 5, sono veramente pochi i siti che divulgano notizie su questa esperienza. A parte i siti della Regione Piemonte e della Provincia, la quale presenta sul suo sito un'informazione molto ampia e

costantemente aggiornata, informazioni sul Contratto si trovano solo nei siti di tre Comuni (Orbassano, Rivalta e Torino), del Parco del Po torinese (che, tuttavia, parla dell'iniziativa "Puliamo il Sangone" e non del Contratto) e della SMAT. Forse, a questo proposito, potrebbe essere utile inserire anche solo un logo con un link al sito della Provincia, non solo per consentire agli utenti interessati di reperire le informazioni sul Contratto, ma soprattutto per legare il Comune, l'ente, l'associazione all'idea del Contratto.

⁶ In quest'ottica la Provincia ha in programma un'azione di coinvolgimento di alcuni Istituti Tecnici (Agrari e Geometri) in merito agli interventi di difesa spondale.

Tabella 5 – Soggetti firmatari che hanno inserito nel sito web indicazioni sul CdF

Soggetti firmatari	Presenza sul sito di informazioni sul Contratto di Fiume del Sangone
Regione Piemonte	Ampie
Provincia di Torino	Ampie e aggiornate
Comunità Montana Val Sangone	No
Parco Fluviale del Po – Tratto torinese	Informazioni sull’iniziativa “Puliamo il Sangone” ma non si parla di CdF del Sangone
Comune di Beinasco	No
Comune di Bruino	No
Comune di Coazze	No
Comune di Giaveno	No
Comune di Moncalieri	No
Comune di Nichelino	No
Comune di Orbassano	Citato il CdF nell’elenco delle competenze dell’Ufficio ambiente
Comune di Piossasco	No
Comune di Reano	No
Comune di Rivalta	Link a “Youtube” per scaricare gli interventi legati al CdF del Sangone nell’ambito del workshop del 17/09/2009 “Rivalta muove e cambia”
Comune di Sangano	No
Comune di Torino	Report di sintesi del workshop “Verso il Contratto di Fiume del bacino del Torrente Sangone” maggio 2007
Comune di Trana	No
Comune di Valgioie	No
Comune di Villarbasse	No
Comune di Volvera	No
Autorità di Bacino del Po	Si
AIPO	No
ATO 3	No
SMAT	Si
Confagricoltura	No
Confederazione Italiana Agricoltori della Provincia di Torino	/
Federazione Provinciale Coldiretti Torino	No
Iride Energia	No
Consorzio Irriguo Val Sangone	/
Unione Industriale Torino	No
Legambiente Circolo Metropolitano	No
Pronatura Torino Onlus	No

Fonte: nostra elaborazione a partire dalle informazioni reperibili dai siti internet

Rimanendo sulle criticità connesse alla scala comunale, i funzionari della Provincia evidenziano la scarsa partecipazione dei tecnici comunali al

seminario sulla gestione delle zone perifluviali, che sarebbe stato di grande interesse soprattutto per depositare presso gli uffici tecnici le competenze

necessarie, evitando il ricorso a consulenti esterni. La soluzione avanzata dalle interviste è di organizzare, in futuro, eventi esplicitamente rivolti ai tecnici dei comuni coinvolti: questo modo sembra rendere più facile monitorare la scarsa partecipazione e renderla evidente ai Comuni stessi, mettendoli di fronte al mancato impegno e all'occasione persa. A questo proposito si suggerisce, come già anticipato, di tarare gli eventi

sull'obiettivo che si vuole raggiungere: se si tratta della partecipazione dei Comuni sarebbe più opportuno organizzare gli incontri in orario di ufficio; se invece si vogliono raggiungere le associazioni o la popolazione l'ideale sarebbe la sera o il sabato mattina.

Tutti i soggetti intervistati hanno espresso giudizio positivo per quanto concerne la partecipazione nelle fasi di avvio del Contratto, che hanno condotto alla sua sottoscrizione: ne è una prova l'assenza di interessi esclusi. Più complesso il coinvolgimento dei soggetti nella fase di attuazione: in quest'ottica è necessario tarare molto bene le dinamiche e i tempi della partecipazione al tipo di obiettivo che si vuole raggiungere.

Scarso, invece, l'impegno dei singoli Comuni nella divulgazione delle istanze del Contratto e nel coinvolgimento della popolazione.

1.2.5. Le forme organizzative e la gestione dei processi

Per quanto riguarda le forme organizzative e gestionali si riportano le indicazioni dei funzionari provinciali per rendere più efficaci i processi connessi all'avvio e all'attuazione dei Contratti di Fiume, utili anche per altre esperienze.

- Il ruolo di segreteria tecnica dovrebbe essere ricoperto dalla Provincia di competenza: il coordinamento gestito da ASSOT non ha funzionato, soprattutto per problemi di rappresentanza;
- questo ulteriore carico di lavoro dovrebbe essere assorbito da una struttura *ad hoc* a livello provinciale, creata per occuparsi in maniera specifica dei Contratti di Fiume e della gestione integrata e partecipata delle acque. Dovrebbe essere una struttura in continuo contatto sia

con gli altri settori provinciali e regionali cui fanno capo le diverse competenze necessarie al governo della risorsa idrica, sia con tutti i Comuni e i soggetti coinvolti nei diversi Contratti di Fiume attivati sul territorio di competenza;

- in quest'ottica, la Provincia dovrebbe occuparsi del coordinamento; in fase di attuazione, i singoli comuni dovrebbero essere in grado di avviare, anche in forma autonoma, attività di divulgazione e partecipazione della popolazione e avere un atteggiamento pro-attivo in termini di attività proposte;
- la Cabina di Regia dovrebbe essere aperta a tutti i Comuni coinvolti, indipendentemente dalla presenza di organismi di rappresentanza (come, per il Sangone, ASSOT o la Comunità Montana). Allargare il numero dei

- partecipanti crea indubbiamente una complessità non trascurabile, ma permette di contenere le problematiche legate alla rappresentanza e di avere sempre contatti diretti con gli interessati;
- per migliorare l'integrazione infra e inter-istituzionale, e quindi l'efficacia dei processi, sarebbe opportuno che tutti i settori potenzialmente interessati identificassero i referenti per le questioni connesse ai Contratti di Fiume, in modo da avere sempre lo stesso interlocutore;
 - per la gestione e la risoluzione di conflitti specifici (per tema o per localizzazione) è sufficiente la costruzione di tavoli di concertazione *ad hoc*, senza necessità di appesantire i processi con l'attuazione di altri strumenti.

1.2.6. Capacity building

Diversi soggetti intervistati (in particolare la Provincia di Torino e il Comune di Bruino e Giaveno) affermano di intravedere alcuni cambiamenti positivi, attribuibili – almeno in parte – all'esperienza del Contratto di Fiume. Significativa l'affermazione dei funzionari provinciali: se anche l'istituto del Contratto dovesse fallire, resterebbe il valore aggiunto del dialogo che esso ha consentito di instaurare, soprattutto fra pubbliche amministrazioni. In effetti, l'incremento dell'integrazione e della

capacità di lavorare insieme è apprezzabile – in particolare per gli enti più grandi, come la Provincia – soprattutto nella sua dimensione verticale; i rappresentanti comunali, invece, riscontrano principalmente un aumento della sensibilità verso alcune questioni e del coordinamento intersettoriale interno.

1.3. Criticità e punti di forza del Contratto

Le interviste realizzate ad alcuni dei testimoni privilegiati del Contratto del Sangone hanno evidenziato la presenza di diverse criticità e punti di forza, entrambi sintetizzati nelle due tabelle che seguono. Per ciascuna criticità è stata individuata, se non esattamente una soluzione, quanto meno una possibile strada da seguire, quasi sempre suggerita dagli stessi soggetti intervistati.

Tabella 6: Criticità emerse dalle interviste realizzate

Criticità	Soggetti	Possibile soluzione
Intenzionalità dei singoli come principale motore del CdF	Provincia Comuni Coldiretti	<p>Creare maggior consenso istituzionale e politico attraverso:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La promozione del contratto all'interno dell'ente (soprattutto quelli di grandi dimensioni) in modo che i vari settori riconoscano e sostengano questa pratica, facendosi carico – nel rispetto delle proprie competenze – delle azioni necessarie ad una sua efficace attuazione; - La promozione e la divulgazione del Contratto e delle sue istanze alla popolazione. <p>Attraverso queste attività si contribuisce a rendere il Contratto meno dipendente da dinamiche, relazioni e rapporti personali, istituzionalizzandolo come pratica di <i>governance</i> integrata delle acque. Inoltre, se il territorio ne riconosce l'utilità e lo sostiene, esso risulta meno esposto ai cambiamenti strutturali, come quelli connessi agli avvicendamenti politici</p>
Rapporti poco definiti con altri strumenti di pianificazione	Provincia Comuni	<p>Trascurando l'assenza di chiarezza nei rapporti di coerenza fra molti strumenti di pianificazione ordinaria e settoriale (questione su cui il Contratto non può evidentemente intervenire) si dovrebbe incentivare il recepimento delle sue istanze da parte di alcuni strumenti di natura più attuativa, come il PRG. Eventuali conflitti vanno risolti attraverso un'intensa concertazione fra le parti e l'utilizzo di criteri di compensazione e di incentivo.</p>
Piano d'Azione come atto di indirizzo caratterizzato da poca concretezza	Provincia Comuni	<p>In generale il Piano d'azione del Contratto del Sangone è percepito come atto di indirizzo e dichiarazione di intenti di natura ancora troppo ampia e fumosa. Emerge chiaramente la necessità di pervenire in tempi brevi a un elenco di azioni gerarchizzate in base a un criterio condiviso di priorità, molto specifiche e operative, che individuino responsabili e impegni di spesa. La presenza di numerose attività di analisi conoscitive e studi, sicuramente utili ma non sufficientemente visibili, contribuisce alla sensazione di stasi percepita da molti soggetti.</p>
Ruolo passivo dei Comuni	Provincia	<p>I comuni, fatte poche eccezioni, dovrebbero assumere un atteggiamento più proattivo in termini di divulgazione e promozione delle istanze del Contratto presso la popolazione, per informare, sensibilizzare, responsabilizzare e creare consenso.</p>

Inoltre essi dovrebbero raccogliere dal territorio problematiche e opportunità che diano origine a nuove proposte, attività e azioni, in modo da non dipendere esclusivamente dalle idee e dai progetti della Provincia.

Integrazione orizzontale	Provincia	In primo luogo è necessario dare diffusione allo strumento e delle sue istanze all'interno della PA, affinché tutti gli uffici ne riconoscano la strategicità e la natura trasversale rispetto alle diverse competenze e collaborino per la sua messa in atto. Per facilitare il dialogo sarebbe opportuno definire un referente per ogni ufficio.
Carico di lavoro intenso per i funzionari provinciali	Provincia	Questa criticità va letta alla luce del carico di lavoro che la predisposizione, l'attuazione e la gestione di un CdF comporta e che si va a sommare agli impegni ordinari dei funzionari provinciali. In quest'ottica si potrebbe creare una struttura ad hoc per la gestione di tutti i Contratti afferenti al territorio di competenza, che risponderebbe, peraltro, all'esigenza di avere una sola Segreteria Tecnica che si interfaccia con tutte le esperienze attive.
Debole risposta dei Comuni agli incentivi e alle proposte della Provincia.	Provincia	Per quanto sostenute e auspiccate da tutti gli intervistati le proposte di incentivi e agevolazioni fin ad oggi avviate dalla Provincia sono risultate abbastanza fallimentari. È possibile che esse non incontrassero i reali bisogni dei Comuni. In quest'ottica sembra quindi necessaria, oltre ad un'intensa concertazione, per verificare insieme le priorità di ogni ente, anche un atteggiamento più proattivo dei Comuni stessi, che a seconda delle proprie esigenze dovrebbero farsi portatori di nuove istanze e nuove proposte da discutere e valutare insieme.
Visione di bacino talvolta ostacolata dalle singole visioni campanilistiche dei comuni	Comune di Orbassano Comune di Giaveno	La visione di bacino dovrebbe essere qualcosa di più della somma delle singole visioni dei Comuni che lo compongono. Il raggiungimento di una visione e quindi una strategia di intervento chiara, condivisa e integrata non è così facile da raggiungere: talvolta per colpa di atteggiamenti campanilistici, altre per la struttura stessa del bacino diviso in tratti (urbano, rurale e montano) che presentano, in effetti, problemi ed esigenze differenti e che si riconoscono più al loro interno che nell'ambito del bacino. La soluzione, anche in questo caso, è un'intensa concertazione che aiuti i Comuni a pervenire ad una visione unitaria e condivisa proprio in ragione del fiume come elemento di profonda connessione dei diversi territori.

Tabella 7: Punti di forza emersi dalle interviste realizzate

Punti di forza		Soggetti	Motivazione e suggerimenti
Adesione volontaria al Contratto		Provincia Comuni Associazioni	Riconosciuta come punto di forza poiché implica, almeno nella teoria, una partecipazione più cosciente e responsabile. L'ingresso di un soggetto nel Contratto può avvenire in ogni fase, durante l'avvio dei lavori, contestualmente alla sottoscrizione ufficiale o in un secondo momento, quando i vantaggi e le opportunità di fanno più concrete ed evidenti.
Natura vincolante del Contratto	non del	Provincia Comuni Associazioni	Riconosciuto come punto di forza, poiché il vincolo o, peggio ancora, la sanzione, in questo momento, risulterebbe un deterrente per l'adesione al Contratto. Tuttavia, per meglio garantire l'ottemperanza degli impegni presi è possibile utilizzare alcuni accorgimenti: <ul style="list-style-type: none"> - In primo luogo è opportuno far presente ai soggetti che le istanze del Contratto di Fiume sono recepite dai Piani di Bacino, che devono rendere conto all'Ue degli obiettivi non raggiunti. In questo modo si cerca di responsabilizzare maggiormente i partecipanti; - Allo stato attuale si potrebbe incentivare il recepimento di alcune istanze del Contratto da parte di strumenti come il PRG che hanno una natura più vincolante. - In un secondo momento, quando vantaggi e opportunità diventeranno più concreti ed evidenti si può pensare a limitare l'erogazione di finanziamenti o di altri criteri di premialità nel caso di impegni non portati a termine o indicazioni non rispettate.
Bacino come territorio pertinente all'azione		Provincia Comuni Associazioni	La scala di bacino è ritenuta il territorio pertinente alla partecipazione degli interessi e all'azione concreta del Contratto. Per tenere insieme la scala "globale" a quella locale e non perdere peculiarità, in termini di problematiche e opportunità, è necessaria un intenso coinvolgimento dal basso. In caso di conflitti non è necessario ricorrere ad altri strumenti, che appesantiscono la struttura del CdF: è sufficiente procedere con le modalità tuttora in vigore, che prevedono momenti di incontro e tavoli di lavoro costituiti ad hoc sulla problematica individuata.
Processi partecipativi		Provincia Comuni	Tutti i soggetti intervistati esprimono parere positivo sui processi di coinvolgimento, non rilevando peraltro interessi esclusi. Tuttavia, l'onere della partecipazione, in assenza di grandi risorse umane, finanziarie e temporali non è un dato da trascurare. Per ottimizzare l'efficacia di questi processi è opportuno, secondo alcuni, tarare bene il tipo di partecipazione all'obiettivo che si vuole raggiungere, soprattutto in termini di impegno e tempistiche.
Capacity building		Provincia Comuni	Tutti i soggetti intervistati riconoscono l'avvio di un processi di apprendimento che sta cominciando a depositare nuove competenze e nuove modalità lavorative presso gli enti coinvolti.

Fonte: nostra elaborazione

1.4. Riflessioni e indicazioni utili per le esperienze in corso

La lettura incrociata delle due tabelle fornisce diversi spunti di riflessione, sia per quanto concerne una prima forma di automonitoraggio della fase attuativa, sia per proporre indicazioni utili alle esperienze di Contratto che presentano un minor stato di avanzamento.

Secondo quanto emerge dall'analisi del caso del Sangone, il CdF dovrebbe essere inteso come uno **strumento fortemente dinamico**, con una struttura che può modificarsi nel tempo a seconda delle esigenze e degli interessi coinvolti. Al suo interno il ruolo chiave è giocato soprattutto da un elemento: **il consenso**. Creare e rafforzare il consenso, sia di natura politica, sia istituzionale, è infatti la via migliore per dare corpo e forza a questo tipo di processo, rendendolo meno dipendente dall'intenzionalità dei singoli (che può venire a mancare), meno esposto ai cambiamenti strutturali, come gli avvicendamenti politici, e quindi parte integrante e duratura dei valori di un territorio.

Gli elementi per generare e consolidare il consenso rispetto al Contratto e alle sue istanze sono essenzialmente due: **la partecipazione e la creazione e promozione di vantaggi e opportunità concrete** - e quindi visibili e spendibili, anche da un punto di vista politico - dell'operare all'interno di un processo di questa natura.

Per quanto concerne la partecipazione degli interessi e della popolazione, essa dovrebbe costituire un impegno continuo assunto da tutti i soggetti coinvolti. Inoltre, le azioni di coinvolgimento non dovrebbero limitarsi alle prime fasi, ma

rappresentare un elemento costante, attraverso cui aiutare il territorio a far proprie le istanze del Contratto. In quest'ottica è necessario stimolare soprattutto i Comuni ad adottare un atteggiamento più proattivo, che si traduca in un impegno, anche in maniera autonoma, nella diffusione e nel coinvolgimento degli interessi presenti sul proprio territorio e, in particolare, della popolazione.

Il raggiungimento di obiettivi apprezzabili e la messa a fuoco del valore aggiunto di questa forma di azione costituiscono la condizione necessaria per attivare un meccanismo virtuoso che contribuisca a rafforzare il Contratto, rendendolo da un lato più appetibile (stimolando per esempio nuove adesioni) e con più potere contrattuale (consentendo per esempio l'introduzione di qualche vincolo o limitazione che ne rafforzi il ruolo e l'efficacia).

Per fare questo è indispensabile pervenire ad un **Piano d'Azione il più concreto possibile**, costituito da interventi specifici, per i quali siano chiaramente definiti gli obiettivi, i soggetti e le competenze, gli impegni di spesa e le tempistiche. Questo per rispondere alle forti esigenze di concretezza espresse dai soggetti intervistati che, in molti casi, percepiscono il Contratto ancora come una semplice dichiarazione di intenti ovvero un atto di indirizzo. Ciò porta molti soggetti ad assumere un atteggiamento passivo, nell'attesa che la Provincia operi per un loro coinvolgimento proponendo azioni e interventi. Si tratta di una dinamica errata, non solo per il carico di lavoro che grava sulla Provincia e che potrebbe essere spartito tra i vari enti, se ognuno si facesse portatore e divulgatore del Contratto, ma soprattutto perché in questo modo le istanze del Contratto non raggiungono

e pervadono né le istituzioni nel loro complesso, né il territorio, restando confinate fra i pochi referenti preposti alla gestione del processo. **Un atteggiamento più proattivo da parte dei soggetti firmatari** servirebbe anche a “riempire il vuoto” del momento di stallo, in sé fisiologico, che il Contratto rischia di attraversare dopo la sottoscrizione ufficiale. Questo “stallo”, peraltro necessario all’organizzazione e all’avvio delle prime azioni, viene spesso percepito in maniera negativa soprattutto dagli amministratori comunali che lamentano la difficoltà di passare all’operatività e alla concretezza delle azioni.

Per quanto concerne gli elementi connessi alla gestione pratica della fase attuativa, emerge come **il ruolo di Segreteria Tecnica dovrebbe essere ricoperto dalla Provincia di competenza, per tutti i Contratti di Fiume attivi sul proprio territorio.** Demandare ad altri soggetti la gestione del Contratto può condurre a problemi di rappresentanza: solo l’ente pubblico può garantire eguale rappresentatività e coinvolgimento per tutti i soggetti coinvolti. Per le medesime ragioni, **la Cabina di Regia dovrebbe essere aperta a tutti i Comuni coinvolti,** indipendentemente dalla presenza di organismi di rappresentanza: il rapporto diretto con tutte le istituzioni firmatarie aumenta sicuramente la complessità, ma consente, allo stesso tempo, di avere sempre contatti diretti fra gli interessati. Tuttavia, la contemporanea gestione da parte delle Province di più Contratti genera un carico di lavoro difficilmente conciliabile con l’esercizio delle pratiche ordinarie: **la creazione di una struttura ad hoc realizzata espressamente per occuparsi dei Contratti di Fiume potrebbe essere, per le Province che ne sentono la necessità e soprattutto che**

dispongono delle risorse a tal fine, un’efficace soluzione. Anche se la gestione e l’organizzazione del Contratto è demandata alle Province, **i Comuni dovrebbero essere in grado di avviare, in forma autonoma, attività di divulgazione e partecipazione della popolazione ed inoltre avere un atteggiamento maggiormente proattivo in termini di attività proposte ed anche di partecipazione alla ricognizione delle risorse umane e finanziarie per la loro realizzazione.** In quest’ottica sarebbe importante **garantire il coinvolgimento per ogni Comune sia della componente politica, sia di quella tecnica,** creando un binomio virtuoso per la creazione di consenso e per la gestione degli interventi e delle attività promosse nell’ambito dei Contratti. Inoltre, se è vero che l’integrazione orizzontale e verticale fra enti e istituzioni rappresenta uno degli obiettivi metodologici chiave cui il Contratto deve pervenire, **una buona pratica facilmente realizzabile consiste nell’aver per ogni settore e per ogni ufficio potenzialmente coinvolgibile un referente stabile, in modo da avere sempre lo stesso interlocutore.**

2. Il caso del Lago di Viverone

Il lago di Viverone è, da oltre quindici anni, oggetto di studi e interventi volti al suo risanamento. Esso versa infatti in un stato di avanzata eutrofia, al limite dell'ipertrofia. La classificazione dello stato ecologico delle sue acque oscilla fra il giudizio scadente e quello pessimo a causa dell'eccesso di nutrienti (principalmente fosforo e azoto), della scarsa ossigenazione delle acque profonde e, come concausa strutturale, del loro lento ricambio, così come emerge da uno studio approfondito delle dinamiche lacustri a cura dell'ARPA di Biella e dal CNR-ISE di Pallanza.

Nel 2007, in particolare, prende avvio il processo per la costituzione di un Contratto di Lago al fine di contribuire al recupero ambientale, alla tutela e alla valorizzazione del bacino, attraverso un più efficace coordinamento fra le amministrazioni, gli operatori e le associazioni presenti sul territorio. Viene così costituita la Cabina di Regia nell'ambito dell'Intesa Istituzionale di Programma fra la Regione Piemonte e la Provincia di Biella la quale, attraverso un facilitatore, attiva il processo di raccolta delle istanze e di incontri tematici fra i vari stakeholders. Di qui in avanti le attività procedono piuttosto lentamente - complici anche i rallentamenti dovuti all'insediarsi di una nuova giunta provinciale - tanto che solo nel 2010 viene ultimata la sottoscrizione del "Protocollo d'intesa per l'attivazione del Contratto di Lago per il Lago di Viverone" che, oltre al Comune di Viverone, alla Provincia di Biella e a una serie di portatori di interesse, associazioni ambientaliste e operatori economici locali, vede la

firma anche della Provincia di Torino. Nel 2011 viene estesa la Cabina di Regia ai Comuni di Roppolo, Piverone, Azeglio, Borgo d'Ale, alla Provincia di Vercelli e alla Comunità Collinare "Intorno al lago", in funzione dei futuri interventi sul lago e della sottoscrizione ufficiale del Contratto di Lago.

L'attività di ricerca svolta sul Contratto di Lago di Viverone, composta da una prima indagine analitico-conoscitiva dei caratteri socio-economici del territorio e da una successiva attività di ascolto diretto di alcuni testimoni privilegiati, ha un duplice obiettivo: un primo obiettivo è la messa a fuoco delle principali criticità, sia del territorio sia del processo di costruzione del Contratto; un secondo obiettivo è la verifica della "tenuta" del Contratto stesso, ossia del permanere di un clima di fiducia da parte dei soggetti interessati nei confronti dello stesso. Nel complesso, la ricerca ha inteso comprendere tanto le problematiche, quanto le opportunità di attuare un Contratto di Lago su questo territorio, al fine di contribuire al superamento delle difficoltà riscontrate per rendere più efficaci le fasi successive del processo di concertazione che dovranno condurre all'individuazione degli interessi e alla redazione del Piano d'azione.

La prima fase della ricerca (gennaio-maggio 2011) ha avuto come obiettivo la predisposizione di un'analisi socio-economica del bacino drenante (che comprende porzioni più o meno estese dei Comuni di Alice Castello, Azeglio, Borgo d'Ale, Cavaglià, Piverone, Roppolo, Viverone e Zimone, come da indicazioni del PTA della Regione Piemonte) volta alla costruzione di una descrizione del territorio basata su informazioni quali-quantitative ed evidenze scientifiche in grado di costituire una base conoscitiva a sostegno delle strategie di sviluppo di

questo territorio e, in primo luogo, del Contratto di Lago.

In questo caso si è scelto di restringere i campi della più ampia analisi territoriale a quelle questioni che presentano una maggiore incidenza, diretta o indiretta, sia sullo stato del lago e delle sue acque, sia sull'attivazione di un Contratto di Lago. In quest'ottica, l'indagine qualitativa si è concentrata prevalentemente:

- sull'inquadramento amministrativo, al fine di restituire le diverse geometrie (istituzionali e volontarie) che coinvolgono i Comuni appartenenti al bacino e che è opportuno tenere in considerazione per l'avvio del processo (soprattutto in termini di partecipazione) del CdL;
- sul capitale umano (articolato in tre sotto-sezioni principali: demografia, istruzione e occupazione) al fine di valutare le caratteristiche della popolazione, anche nell'ottica del suo futuro coinvolgimento nel processo partecipativo;
- sul sistema economico produttivo nelle sue quattro principali articolazioni: agricoltura, industria, commercio e turismo cercando di cogliere le dinamiche che possono incidere sul territorio e, di conseguenza, anche sulla stato, non solo ecologico, del Lago.

A questa prima attività si è ritenuto opportuno affiancare un'indagine diretta sul campo, costituita da una serie di interviste ad attori privilegiati, per integrare le informazioni acquisite con la visione territoriale (presente e in prospettiva) dei diversi soggetti coinvolti e mettere a fuoco le

problematiche che hanno determinato il rallentamento del processo del CdL.

Poiché non tutto il territorio del bacino drenante ha un reale impatto sulle dinamiche lacustri (come verrà meglio specificato in seguito) la seconda fase della ricerca (maggio-luglio 2011) si è focalizzata sullo svolgimento di 7 interviste semi-strutturate ad altrettanti soggetti pubblici e privati collocati nei quattro comuni che presentano maggiore incidenza sul Lago (Viverone, Piverone, Azeglio e Roppolo). Ad ognuno di essi è stato chiesto non solo di individuare le principali criticità e i principali conflitti presenti attorno al lago, ma anche di dare una prima valutazione del percorso fino ad oggi svolto e di esprimere i propri desiderata in merito agli obiettivi e alle finalità del Contratto.

I risultati di queste due fasi sono stati quindi composti e integrati fra loro. In quest'ottica, il capitolo che segue restituisce, in primo luogo, criticità e punti di forza così come emergono dall'analisi socio-economica, cui seguono le riflessioni a partire dalle interviste, articolate in (i) problematiche del territorio, (ii) conflitti, (iii) desiderata dei soggetti, (iv) criticità del processo. Infine, una tabella riepilogativa consentirà di leggere tutte queste voci in maniera trasversale rispetto ai diversi soggetti intervistati.

2.1. Riflessioni e indicazioni a partire dai risultati dell'analisi socio-economica

L'analisi socio-economica del bacino drenante del Lago di Viverone ha costituito, come anticipato, la prima fase dell'attività di indagine condotta su

questo territorio. Nello specifico, essa aveva tre obiettivi specifici:

- definire una conoscenza di base delle caratteristiche del territorio;
- costruire le premesse per la realizzazione di strategie di sviluppo del territorio basate sul rapporto di coerenza tra analisi e future progettualità del CdL;
- fornire una base per la condivisione delle strategie del CdL da parte dei soggetti locali.

Per una più corretta interpretazione dei risultati, si rende necessaria una premessa. È bene infatti osservare come l'analisi abbia coinvolto, nella loro totalità, tutti e 8 i Comuni che fanno parte del bacino drenante, come da indicazione del PTA (Alice Castello, Azeglio, Borgo d'Ale, Cavaglià, Piverone, Roppolo, Viverone e Zimone). Tuttavia, per alcuni di essi, e in particolare per i due Comuni vercellesi di Alice Castello e Borgo d'Ale, per Cavaglià e per Zimone, la porzione di territorio che realmente impatta sulle dinamiche lacustri è minima. Di conseguenza, i risultati dello studio, soprattutto per quanto attiene le questioni connesse ai reflui civili ed agli apporti agro-zootecnici, che rappresentano le cause principali dello stato di eutrofia del lago, vanno interpretati in base al reale "peso" di ciascun Comune.

Inoltre, è opportuno segnalare come l'indagine risenta di due ordini di problemi: il primo riguarda, com'è prevedibile, la reperibilità di dati statistici aggiornati alla scala comunale, la loro confrontabilità (nel caso di provenienza da fonti diverse) e, in alcuni casi, la loro attendibilità (si pensi, per esempio, al fenomeno dell'abusivismo nei prelievi idrici e a quanto la stima ufficiale sia lontana dalla realtà e poco indicativa dei

consumi concreti). Il secondo, concerne invece l'impossibilità di recuperare alcune informazioni che avrebbero potuto integrare le fonti statistiche, come il numero di seconde case per ciascun Comune, i dati relativi al depuratore di Azeglio, il numero degli hobbisti dell'agricoltura presenti sul territorio, o i dati riferiti al transito di veicoli nei due caselli autostradali di Albiano e Cavaglià. C'è da dire che alcune di queste questioni, soprattutto utili a stimare l'incidenza del turismo sul territorio e i suoi potenziali collegamenti con i valori di picco del depuratore, sono state in qualche modo ridimensionate dalle stesse interviste condotte ai testimoni privilegiati. Molti di essi, infatti, non ritengono che i flussi turistici sul lago portino un incremento sostanziale in termini, per esempio, di reflui civili. In quest'ottica quindi, l'attività di ascolto ha consentito di rileggere e riorientare non solo i risultati dell'indagine socio-economica, ma anche le indicazioni da essa provenienti circa gli approfondimenti ancora necessari per completare il quadro conoscitivo.

Fatte queste premesse, l'analisi socio-economica condotta sul bacino del Lago di Viverone evidenzia la presenza sul territorio di diversi aspetti critici. Alcuni possono essere affrontati direttamente dal CdL altri, invece, sono assimilabili più a problematiche generali, su cui il CdL non può intervenire in maniera specifica, ma che occorrerà comunque prendere in considerazione, in quanto caratteristiche strutturanti di quest'area. Le principali criticità di competenza diretta del CdL sono state così riassunte:

- eutrofizzazione delle acque, dovuta a concause principalmente antropiche (eccessivo carico di nutrienti, soprattutto azoto e fosforo) e, in

minima parte, naturali (lento ricambio delle acque). Il problema dello stato eutrofico del Lago è stato ampiamente indagato da diversi studi scientifici, in particolare dalla Relazione finale predisposta da ARPA Biella e CNR-ISE nell'ambito del "Progetto di recupero del Lago di Viverone". In questa sede si legge infatti che la quantità di nutrienti è ben oltre i valori accettabili, ragione per cui non è possibile pensare di invertire il processo e raggiungere uno stato di qualità buona (prossimo all'oligotrofia) come vorrebbe la normativa europea entro il 2015, ma più realistico pervenire ad un obiettivo di qualità sufficiente, così come indicato dal Piano di Tutela delle Acque, o, al più, a dilazionare al 2021 il conseguimento di un buono stato delle acque. Questo obiettivo richiede una significativa riduzione del livello trofico lacustre, da realizzarsi principalmente attraverso la riduzione del carico di fosforo (poiché sul carico di azoto è molto più difficile intervenire)⁷. In particolare, lo studio suggerisce di intervenire sia sul sistema fognario consortile e comunale, sia sulle tipologie colturali e sull'impiego di fertilizzanti;

- forte polverizzazione delle imprese, soprattutto agricole, che può comportare maggiori difficoltà nei processi di concertazione e coinvolgimento di questi interessi;
- abusivismo nei prelievi idrici a uso domestico, che esulano dal controllo provinciale e comunale e possono contribuire

all'abbassamento dei livelli delle acque;

- utilizzo a fini turistici-ricreativi del lago, che può determinare l'aggravarsi della situazione, già compromessa, dello stato ecologico delle acque.
- posizione del bacino, soggetto alla compresenza amministrativa di tre enti provinciali, da cui può derivare una certa difficoltà di dialogo e di interazione fra soggetti;
- titolarità delle acque in capo, per l'80%, ad un solo Comune (Viverone), che può portare ad uno sbilanciamento del potere decisionale e attuativo sul Lago.

Per quanto concerne invece le problematiche di ordine più generale, su cui il CdL non può intervenire direttamente, ma che non possono essere trascurate soprattutto nella fase di costruzione del programma, si è osservato:

- il tendenziale invecchiamento della popolazione e, in particolare, della componente femminile (dinamica peraltro ricorrente anche a scala nazionale). Al 2010, infatti, la fascia più consistente, per quanto concerne gli uomini, è quella centrale (35-44 anni), mentre per le donne è quella che va dai 75 anni in poi. I comuni in cui il fenomeno è più evidente sono Roppolo, Borgo d'Ale, Zimone e Viverone;
- i problemi occupazionali, legati soprattutto al settore dell'industria e dei servizi che (per quanto non siano stati catturati dall'indagine statistica, a causa della non disponibilità di dati aggiornati) gravano sul territorio, come sul resto del Paese;

⁷ Per maggiori approfondimenti si veda ARPA, CNR-ISE, 2006.

- l'aumento tendenziale di popolazione e di abitazioni localizzate nelle case sparse, da cui si deduce la presenza di fenomeni di diffusione e *sprawl*, con il conseguente consumo di suolo, problemi di inquinamento, ecc;
- la presenza di uno stock abitativo particolarmente datato.

Parallelamente alle criticità, l'indagine ha mostrato anche la presenza di opportunità, ossia di risorse, materiali e immateriali, che possono essere valorizzate e costituire un valore aggiunto per il CdL. Analogamente ai punti di debolezza, anche quelli di forza non hanno sempre una connessione diretta con il CdL, ma possono influire positivamente sui processi.

Per esempio, il fatto di essere al cospetto di un territorio di piccole dimensioni, con un numero ridotto di Comuni, dovrebbe rendere più agevole la costruzione dei processi inclusivi e partecipati.

O ancora, la costante crescita delle percentuali di diplomati e laureati, sia alla scala del bacino, sia a quella dei singoli comuni, implica una certa dinamicità e vivacità culturale che può giocare un ruolo positivo nella promozione e nel recepimento delle istanze del Contratto. La questione dell'attrattività turistica, come anticipato, rappresenta sicuramente un fattore positivo in termini di interesse e spendibilità di risorse, anche finanziarie, da far convergere sul territorio. Peraltro, al Lago fanno capo diverse associazioni, di matrice nautica o legate alla pesca, che rappresentano una risorsa per il CdL, in primo luogo perché possono contribuire attivamente a sostenere e diffondere le

istanze del CdL e, in seconda battuta, perché permettono di raggiungere più agevolmente la pluralità di soggetti che ad esse fanno capo, altrimenti difficilmente coinvolgibili. Infine, di fondamentale importanza, il riscontro di studi e progettualità pregresse sulle tematiche della riqualificazione e valorizzazione del lago - che coinvolgono operativamente gran parte dei comuni del bacino - che hanno sedimentato l'abitudine a fare rete e lavorare insieme, oltre alla presenza di aggregazioni istituzionali tese ad un approccio cooperativo più ampio, come le Comunità collinari e montane.

2.2. Riflessioni e indicazioni a partire dalle interviste a testimoni privilegiati: le principali criticità

Coerentemente all'analisi socio-economica, anche l'attività di ascolto del territorio rivela come principale criticità (cfr. Tabella 8) lo stato di **avanzata eutrofia delle acque del Lago a causa del carico eccessivo di nutrienti**; inoltre, i soggetti intervistati concordano sul fatto che la presenza di fosforo e azoto in eccesso nelle acque sia da imputare principalmente ai reflui civili (in ragione del malfunzionamento del depuratore circumlacuale) e, anche se in percentuale minore, al dilavamento nelle acque delle sostanze di concimazione utilizzate soprattutto per le colture estensive del mais.

Al contrario, invece, sembra ancora mancare consenso e condivisione in merito alle soluzioni proposte per risolvere queste criticità, in particolare per quanto concerne le modalità di intervento sul sistema fognario.

L'eutrofizzazione delle acque

Tabella 8 - Interventi per diminuire l'eutrofia delle acque

Criticità	Interventi previsti
Reflui civili	<ul style="list-style-type: none"> - Progetto di intervento sul depuratore (ampliamento della sezione del condotto, migliore collocazione in termini di pendenza, sostituzione degli sfioratori) - Completamento della rete fognaria nelle aree in cui è assente (per esempio in alcune frazioni del Comune di Roppolo)
Apporti agricoli	<ul style="list-style-type: none"> - Riconversione di alcune aree a coltura maidicola con specie meno esigenti dal punto di vista della fertilizzazione; - Realizzazione di fasce tampone per la fitodepurazione

Fonte: nostra elaborazione

Il depuratore
circumlacuale

Su questa prima questione infatti, le interviste realizzate evidenziano posizioni piuttosto discordanti. In relazione all'obiettivo di riduzione dell'apporto di fosforo da reflui civili, vengono istituite nel 2009 una serie di Conferenze dei Servizi (ex L. 241/90 e s.m.i.) in cui viene presentata l'ipotesi progettuale per la riorganizzazione funzionale del sistema di smaltimento degli scarichi dei Comuni di Roppolo, Viverone, Piverone e Azeglio. Come emerge dallo studio dell'ARPA CNR-ISE, il sistema di fognatura consortile (e in parte anche quelli comunali) presentano perdite di liquami attraverso numerosi sfioratori, soprattutto in occasione di eventi piovosi anche di lieve entità, sia per cause strutturali (sottodimensionamento) sia per una manutenzione spesso difficoltosa o insufficiente. Il condotto di raccolta parte infatti da Viverone e risale – per alcuni tratti in contropendenza - tutta la sponda lacustre, fino ad arrivare al depuratore di Azeglio. Gran parte delle fuoriuscite avvengono proprio in corrispondenza di Piverone e dell'omonima roggia, che scarica direttamente nel lago. In quest'ottica, l'intervento proposto durante la Conferenza prevede la sostituzione del condotto con uno più grande e una sua migliore collocazione in termini di pendenza.

Proprio su questo progetto (peraltro particolarmente consistente, soprattutto in termini finanziari) si osservano opinioni conflittuali, che vedono contrapporsi il Comune di Piverone, convinto che l'intervento non condurrà a nessun miglioramento, agli altri amministratori. Il primo, infatti, ritiene che sarebbe più opportuno, per una cifra decisamente inferiore a quella ipotizzata per il progetto proposto, dotare Viverone di un depuratore più piccolo, limitando così il tragitto di adduzione fino alla struttura di Azeglio. Meno schierati gli altri amministratori, che preferiscono demandare la questione al parere *super partes* dei tecnici preposti e dell'A.T.O., ai quali riconoscono le competenze adeguate per prendere la decisione più opportuna.

Infine, sempre per quanto attiene il problema relativo ai reflui civili, il Comune di Roppolo focalizza l'attenzione anche sull'assenza, in diverse sue frazioni, della rete fognaria, con evidenti impatti sulle acque del lago.

Per quanto riguarda invece l'apporto di nutrienti di natura agricola, lo studio ARPA/CNR-ISE indica una serie di possibili interventi (peraltro già individuati dagli ultimi due Piani di Sviluppo Rurale) che attengono all'imboschimento delle superfici agricole, all'inerbimento di frutteti e vigneti, all'ottimizzazione delle tecniche

L'assenza del sistema fognario in aree prossime alle sponde del lago

L'apporto di nutrienti di origine agricola

di irrigazione, alla razionalizzazione dell'uso di fertilizzanti ed alla riconversione delle colture maggiormente esigenti in termini di fertilizzazione (fra cui, principalmente mais, actinidia - kiwi -, albicocco e pesco).

La coltura
maidicola

Quasi tutti gli intervistati riconoscono nella coltura maidicola della piana di Ivrea una componente non trascurabile dell'inquinamento delle acque del lago, a causa del dilavamento dei prodotti usati per la concimazione. Si tratta, in effetti, della coltura più praticata, così come emerge anche dai dati statistici desunti dall'Anagrafe Agricola della Regione Piemonte nell'ambito dell'analisi socio-economica del bacino drenante. Peraltro, sulle possibilità di successo di un'eventuale proposta di riconversione a colture meno esigenti c'è, obiettivamente, poco ottimismo. Secondo l'amministrazione di Viverone, inoltre, non si tratta di un intervento necessariamente prioritario, considerato il declino cui sta andando incontro il comparto agricolo in questa zona.

La realizzazione
di
fasce tampone
per la
fitodepurazione

Si registra maggiore consenso, invece, intorno alla questione della realizzazione di fasce tampone con finalità di intercettazione dei nutrienti veicolati dalla falda freatica e di fitodepurazione del terreno, in ragione probabilmente della natura più immediata e concreta di questa tipologia di azione e di un processo partecipativo che ha coinvolto i singoli proprietari terrieri interessati. La Provincia di Biella ha infatti ritenuto opportuna una prima fase di informazione dei circa 20 soggetti interessati, che sono stati visitati singolarmente da parte di un funzionario, il quale ha spiegato l'iniziativa e convocato personalmente gli agricoltori a un incontro ufficiale, tenutosi il 9/11/2010. In questa sede,

alla presenza dell'Assessore alla Tutela ambientale, Rifiuti, Risparmio energetico e Risorse idriche e del Dirigente del Settore Ambiente e Agricoltura della Provincia di Biella, dopo un momento di iniziale conflitto è stato raggiunto l'accordo sulla firma del comodato d'uso gratuito con cui gli agricoltori si impegnano a cedere una parte dei loro terreni per la realizzazione delle fasce tampone. Sulla decisione ha probabilmente influito anche l'ipotesi di affidare alle medesime persone la manutenzione delle piante messe a dimora. Quest'ultima fase rimane tuttavia un problema da affrontare, poiché il finanziamento regionale previsto per la progettazione e per gli interventi di realizzazione delle fasce tampone non è destinato (e forse neppure sufficiente) a coprire anche le spese di manutenzione e gestione pluriennale delle stesse. Questo problema è stato indicato dalla Provincia di Biella come una grossa criticità, che rischia di vanificare sia l'intervento stesso (poiché senza l'opportuna manutenzione le piante morirebbero in poco tempo) sia il processo partecipativo, perché si perderebbe la fiducia dei soggetti coinvolti, faticosamente conquistata.

Contrariamente ai problemi legati ai reflui civili e agricoli, **la fruizione in chiave turistico-ricreativa del lago** non viene assunta, in generale, come concausa diretta del suo stato di eutrofia. Tuttavia si tratta di una questione che, per alcuni dei soggetti intervistati, in particolare per le associazioni ambientaliste, può incidere sulla qualità delle acque, generando così conflitti fra i diversi interessi presenti sul territorio. Come emerge dall'intervista al referente per il WWF, infatti, diversi recenti interventi volti al rafforzamento delle infrastrutture per la navigazione, come i pontili per

La fruizione
turistico-
ricreativa delle
acque

l'attracco delle imbarcazioni, vanno ad aumentare oltre misura il livello di artificializzazione delle sponde, proprio in quelle poche aree – come quella prospiciente al Comune di Azeglio – che rappresentavano le ultime sacche di naturalità presenti sul territorio.

L'utilizzo di barche a motore non viene considerato, dai più, in contrasto con gli obiettivi di tutela delle acque: tuttavia, sia il Comune di Roppolo, sia il WWF auspicherebbero l'abbandono di questo tipo di pratica in favore di altre forme di navigazione, più compatibili con le dimensioni e le problematiche del lago, come, per esempio, le imbarcazioni a energia elettrica. In quest'ottica, il WWF propone un vero e proprio cambiamento culturale, che porti alla diversificazione dell'uso turistico di questo specchio d'acqua rispetto ad altri, puntando proprio su attività e fruitori più in linea con le esigenze ecologiche del bacino.

2.2.1. L'esistenza di conflitti o interessi confliggenti

In termini di contenuti, la questione dei conflitti esistenti sul territorio è in parte emersa nel paragrafo precedente. Resta tuttavia da capire se e come questi conflitti siano stati percepiti, da quali soggetti e come siano stati eventualmente gestiti.

Il conflitto più evidente, quello connesso all'intervento sul depuratore non viene percepito, come tale, dalla Provincia di Biella: non a caso, ad una prima analisi, esso permane irrisolto, poiché il progetto risulta esecutivo e già in attuazione per quanto concerne il primo lotto di lavori. È vero che l'unica opposizione diretta ed esplicita sembra giungere dal Comune di Piverone (negli altri casi i sindaci ritengono più opportuno demandare la decisione a chi possiede le idonee competenze tecniche) tuttavia, sarebbe forse stato

opportuno aprire un tavolo di concertazione *ad hoc*, per affrontare la questione anche grazie all'ausilio di altri esperti. In quest'ottica non è tanto importante pervenire ad un consenso unanime (e quindi fugare tutte le perplessità del primo cittadino di Piverone) quanto piuttosto dare l'opportunità a tutti gli interessi di sentirsi realmente coinvolti e di far valere le proprie istanze, in modo da non creare un clima di risentimento che si esplicita nella convinzione che in questi processi non si affrontino le reali criticità, o peggio ancora, che vi siano sbilanciamenti decisionali a favore di alcuni soggetti.

Al contrario, la richiesta agli agricoltori di cedere alcune aree in comodato d'uso gratuito per realizzare le fasce tampone di fitodepurazione, che avrebbe potuto generare problemi, sembra aver seguito un iter appropriato, tanto da non essere sfociata in un conflitto vero e proprio. In questo caso, il doppio coinvolgimento delle associazioni di categoria e dei proprietari, prima singolarmente e poi in un incontro plenario, ha fatto sì che nonostante un primo atteggiamento conflittuale si sia pervenuti in breve tempo all'accordo. Inoltre, come già anticipato, ha certamente contribuito alla buona riuscita del processo partecipato l'utilizzo di una forma compensativa che, nello specifico, attiene alla possibilità di affidare la manutenzione di queste aree agli stessi agricoltori che le hanno cedute. Tuttavia, è proprio in relazione a questa proposta, per la quale i fondi regionali non sono destinati e che quindi dovrebbe trovare altra fonte di finanziamento, che rischia di accendersi il conflitto. L'impossibilità di mettere a budget le spese per la manutenzione implica, secondo la Provincia di Biella, non solo il possibile fallimento dell'intervento (le piante

messe a dimora potrebbero morire) ma soprattutto la perdita di fiducia da parte dei soggetti coinvolti. Per quanto possibile– sarebbe auspicabile trovare una soluzione che consenta di non minare né l'efficacia dell'intervento, né il rapporto instaurato con gli agricoltori. Inoltre, in questo modo, il Contratto di Lago si dimostrerebbe quello strumento facilitatore che quasi tutti gli intervistati auspicano fortemente.

Esistono poi conflitti meno evidenti, che faticano ad emergere nelle sedi più istituzionali ma che sono affiorati durante le interviste: per esempio la questione del *carp fishing*, su cui vi sono posizioni contrastanti e che meriterebbe di essere affrontata se non in un tavolo ad hoc, magari in un incontro dedicato espressamente sugli utilizzi a fini turistici e sportivi del lago.

2.2.2. Attese e desiderata dei soggetti intervistati

Come emerge dalla Tabella riepilogativa 9, il valore aggiunto dell'operare all'interno di un Contratto di Lago risiede, per quasi tutti gli intervistati, nella possibilità di realizzare una gestione congiunta del Lago, sia in termini di problematiche sia, soprattutto per quanto riguarda le grandi opportunità che questa risorsa offre. L'idea di collaborare e di lavorare tutti insieme per migliorare lo stato ecologico delle acque, contribuendo così a valorizzare il territorio anche in chiave economica (e turistica in particolare) è la principale motivazione per cui tutti questi soggetti si sono lasciati coinvolgere nelle fasi propedeutiche all'avvio del Contratto.

La maggior parte dei soggetti ritiene che il CdL dovrebbe comportarsi come uno strumento facilitatore anche di questioni burocratiche o di processi/progetti legati ad altre

iniziative. Questioni ricorrenti sono, da un lato, lo smaltimento delle idrofite sfalciate e, soprattutto per la Provincia di Biella, l'affidamento dell'attività manutentiva delle fasce tampone per la fitodepurazione. I soggetti intervistati vorrebbero infatti che queste proposte trovassero nel CdL lo strumento per ovviare questi impedimenti e garantire la loro realizzazione.

Un discorso analogo è quello formulato dal Comune di Roppolo, che vorrebbe operare la realizzazione delle fognature mancanti all'interno del suo territorio con l'aiuto – soprattutto in termini amministrativi - del Contratto, considerato il fatto che l'intervento contribuirebbe al miglioramento dello stato ecologico del lago.

Emerge anche il desiderio che il Contratto possa aiutare i diversi interessi presenti sul territorio a fare lobby per ottimizzare i fondi presenti ma, soprattutto, per intercettare altre fonti di finanziamento.

Infine, dal WWF locale arriva la richiesta del recepimento, da parte del Contratto, degli obiettivi di tutela e conservazione del bacino, peraltro presenti nel Piano di Gestione del SIC ZPS di prossima pubblicazione; il Contratto dovrebbe mutualmente integrarsi con questo strumento, di natura più tecnica e marcatamente top-down, realizzando una strategica sinergia.

2.2.3. Le criticità di processo di questa prima fase

In generale, il discorso sulle criticità connesse a questa prima fase, propedeutica all'avvio di un Contratto di Lago, si è concentrato soprattutto sulle tempistiche, che appaiono piuttosto dilatate, soprattutto in confronto ad altre esperienze. Dalle interviste emergono due ordini di problematiche: le prime hanno un

legame diretto con le modalità di impostazione e gestione di questa fase: in particolare emerge, da un lato, lo scarso coordinamento dell'ente provinciale e, dall'altro, la natura estremamente vaga e generica del processo. In questo senso molti lamentano l'assenza, dopo tutti questi anni, di concretezza: l'esigenza, ormai sempre più urgente, è di passare in tempi brevi ad azioni estremamente puntuali e specifiche, per le quali siano chiari gli obiettivi, i soggetti coinvolti, le competenze necessarie, gli impegni di spesa e i tempi di realizzazione. Più di un intervistato ha la sensazione che non si sia ancora giunti ad individuare con chiarezza le reali criticità e le relative priorità. Per quanto concerne lo sbilanciamento del potere decisionale a vantaggio del Comune di Viverone (in ragione della preponderante titolarità sulle acque del lago) le posizioni sono controverse: Piverone lo interpreta come elemento di debolezza del processo; Azeglio e Roppolo rilevano la questione ma non necessariamente in chiave negativa: Roppolo, per esempio, vede in Viverone il Comune Capofila dell'iniziativa, cui demandare anche gli oneri della rappresentanza. Più spazientiti appaiono i portatori di interessi privati (soprattutto il referente della scuola di sci nautico e *wakeboard*) per cui la partecipazione al processo ha rappresentato una perdita di tempo, poiché non ha condotto a nulla di concreto, nonostante la sua disponibilità ad impegnarsi attivamente. In particolare, la presenza di interessi commerciali sul lago e in perenne disaccordo fra loro ha contribuito a vanificare tutti i processi. In quest'ottica viene auspicata una maggiore presa di posizione delle pubbliche amministrazioni, che dovrebbero imporsi a costo di scontentare qualcuno e perdere così

parte del loro consenso politico. Per quanto concerne invece le criticità non direttamente connesse alla conduzione e alla gestione di questa fase, le tre questioni ricorrenti, cui gli intervistati attribuiscono la ragione dei forti rallentamenti, sono:

- in primo luogo, i cambiamenti post-elezioni avvenuti soprattutto nella giunta provinciale (ma anche in quelle comunali) seguiti da fisiologici periodi di stallo per l'insediamento e la ripresa dei lavori;
- in seconda battuta la quasi totale mancanza di risorse economiche da impiegare in questo processo e nei relativi interventi, a causa del patto di stabilità;
- infine problematiche inerenti l'individuazione e condivisione delle aree e degli interventi di realizzazione di aree/fasce tampone, nonché la programmazione della gestione di tali aree dopo gli interventi

A partire da queste considerazioni gli intervistati hanno espresso il loro parere su alcune questioni inerenti la natura intrinseca del Contratto di Lago:

- la presenza della Regione Piemonte all'interno della Cabina di Regia è intesa come garanzia di rappresentatività per tutti i soggetti coinvolti;
- la complessità istituzionale dovuta alla presenza di tre amministrazioni provinciali non è interpretata come un punto di debolezza;
- l'intenzionalità dei singoli su cui gran parte del processo ricade è vista da alcuni come potenziale criticità, soprattutto per il futuro.

Tabella 9 - Riepilogo delle principali questioni emerse durante le interviste ai testimoni privilegiati

QUESTIONI	PROVINCIA DI BIELLA	COMUNI				SCUOLA SCI NAUTICO E WAKEBOARD	SOCIETA' di NAVIGAZIONE ZUBLENA	WWF
		Azeglio	Piverone	Roppolo	Viverone			
Principali criticità del Lago	Eutrofizzazione delle acque dovute all'eccessivo carico di nutrienti causato da: - reflui civili, per l'inefficienza del depuratore circumlacuale; - dilavamento dei fertilizzanti agricoli, soprattutto per le colture maidicole; - utilizzo delle risorse idriche nei momenti di maggiori flussi turistici (in particolare il <i>carp fishing</i>).	Eutrofizzazione delle acque dovute all'eccessivo carico di nutrienti causato da: - reflui civili, per l'inefficienza del depuratore circumlacuale; - dilavamento dei fertilizzanti agricoli, soprattutto per le colture maidicole. L'apporto di Azeglio è minimo	Eutrofizzazione delle acque dovute all'eccessivo carico di nutrienti causato da: - reflui civili, per l'inefficienza del depuratore circumlacuale.	Eutrofizzazione delle acque dovute all'eccessivo carico di nutrienti causato da: - reflui civili, per l'inefficienza del depuratore circumlacuale; - mancanza del sistema fognario in alcune frazioni del Comune di Roppolo - dilavamento dei fertilizzanti agricoli, soprattutto per le colture maidicole.	Eutrofizzazione delle acque dovute a eccessivo carico di nutrienti causato da: - reflui civili, per l'inefficienza del depuratore circumlacuale; - dilavamento dei fertilizzanti agricoli, soprattutto per le colture maidicole.	Eutrofizzazione delle acque dovuta all'eccessivo carico di nutrienti	Eutrofizzazione delle acque dovuta: - all'eccessivo carico di nutrienti causati dal malfunzionamento del depuratore; - a cause naturali, come i tempi molto lenti di ricambio delle acque, in ragione dell'origine morenica del lago, dell'assenza di emissari, dell'età del bacino.	- Artificializzazione e antropizzazione di 4/5 delle sponde lacustri; - Fruizione turistica delle acque poco compatibile con le dimensioni e le criticità del bacino; - Immissione di specie alloctone;
Esistenza di conflitti o interessi confliggenti	Non si percepiscono conflitti veri e propri	Contrario al progetto di intervento sul depuratore circumlacuale	Rileva il conflitto legato al progetto di intervento sul depuratore circumlacuale che contrappone il Comune di Azeglio alle altre Pubbliche Amministrazioni.	Rileva il conflitto legato al progetto di intervento sul depuratore circumlacuale.	Rileva il conflitto legato al progetto di intervento sul depuratore circumlacuale (che lo vede direttamente coinvolto e contrapposto al Comune di Azeglio).	Rileva la presenza di 4 famiglie che hanno interessi a volte confliggenti sul Lago.	Contraria all'attività del <i>carp fishing</i> .	Contrari alla realizzazione di nuovi attracchi e pontili in corrispondenza delle ultime zone a elevata naturalità prospicienti al Comune di Azeglio.
Attese rispetto al CdL e desiderata	Razionalizzazione in ottica sistemica degli interventi, e individuazione di azioni concrete attuabili attraverso la cooperazione dei soggetti firmatari, anche in un ottica di risparmio condiviso delle risorse Facilitatore anche delle normali attività di gestione delle acque, per creare sinergie virtuose fra i territori coinvolti.	Gestione congiunta delle risorse idriche e delle loro problematiche. Azioni di lobby per l'intercettazione di finanziamenti, al fine di valorizzare e tutelare il Lago e il territorio circostante	Individuazione e gerarchizzazione delle reali criticità del bacino, per realizzare interventi specifici e concreti.	Creazione di una visione e di una progettualità condivisa e sistemica del bacino e dei territori limitrofi per: - Il miglioramento dello stato ecologico del Lago; - Il rafforzamento dello sviluppo turistico, soprattutto di matrice straniera. Strumento facilitatore per la soluzione anche di problemi amministrativi legati ad altri processi/progetti.	Valorizzazione economica, in chiave turistica, del Lago e dei territori limitrofi. Creazione di sinergie virtuose fra i territori. Strumento facilitatore attraverso cui risolvere problematiche anche amministrative e burocratiche.		Gestione condivisa della risorsa idrica e delle sue problematiche. come la raccolta delle idrofite sfalciate).	Recepimento, da parte del CdL, degli obiettivi di tutela e conservazione delle acque, peraltro esplicitati nel Piani di Gestione del SIC e ZPS; CdL come strumento facilitatore per la diffusione e la condivisione del Piano di Gestione del SIC e ZPS.
Criticità legate direttamente al processo	Scarso coordinamento da parte della Provincia Rapporti poco chiari del Contratto di Fiume con gli altri strumenti di pianificazione ordinaria e settoriale.	Non ha partecipato al processo	Scarso coordinamento da parte della Provincia. Sbilanciamento dei processi a vantaggio del Comune di Viverone, in ragione della titolarità dell'80% delle acque.	Manca una gerarchizzazione chiara e condivisa delle criticità e quindi degli interventi da attuare. Processo vago e fumoso	Gli incontri preparatori vanno avanti da troppo tempo senza condurre a nessun risultato concreto: occorre passare ad una fase più operativa. Inerzia del Comune che potrebbe, forse, spendersi di più.	Assenza di concretezza. Partecipazione onerosa in termini di tempo che non ha condotto a nessun risultato visibile. Atteggiamento degli amministratori pubblici che, per non scontentare nessuno e mantenere consenso politico, restano nella più totale immobilità.	Assenza di concretezza.	Non ha partecipato al processo
Criticità legate indirettamente al processo	Rallentamenti fisiologici dovuti al cambio della giunta. Criticità di natura burocratica-amministrativa	Non ha partecipato al processo	//	Manca di risorse da impegnare su eventuali progetti e interventi.	Rallentamenti dovuti al cambio della giunta provinciale. Manca di risorse da impegnare su eventuali progetti e interventi.		Rallentamenti dovuti ai cambi delle giunte amministrative.	Non ha partecipato al processo
Punti di forza e o debolezza del Contratto	Su alcune questioni conta soprattutto l'intenzionalità del singolo, i suoi rapporti e le sue conoscenze: ciò può costituire una potenziale criticità.	//	//	Presenza della Regione Piemonte come garanzia per una reale rappresentatività e coinvolgimento di tutti i soggetti interessati	Natura non vincolante del Contratto e dell'adesione, perché non costituisce un'ulteriore complessità amministrativa. L'intenzionalità del singolo può rappresentare una potenziale debolezza.	//	//	//
Fiducia nel Contratto di Lago	Sì	Sì		Sì, ma solo in caso di una maggiore concretezza	Sì, ma solo in caso di una maggiore concretezza	Sì, ma non sono accettabili i tempi lunghi	Sì, ma solo in caso di una maggiore concretezza	Sì

2.3. Riflessioni e indicazioni utili per la sottoscrizione del Contratto

Prima di passare a considerazioni di merito, occorre premettere che per la natura stessa di “processo concertativo” e non di “intervento dall’alto” del Contratto di lago, esso può essere soggetto a trasformazioni ed a fenomeni di accelerazione o rallentamento anche repentini, a dispetto di tempistiche generalmente dilatate; pertanto le analisi che vengono proposte in questa sede riguardo alle criticità e alle modalità di sviluppo del processo in corso, “fotografate” ad un definito momento, possono rivelarsi superate dopo poco tempo, in virtù delle evoluzioni che il processo subisce in fase di strutturazione, pertanto qualora, alla divulgazione del presente lavoro, alcune considerazioni risultassero poco aggiornate agli occhi dei soggetti più informati, ciò dovrebbe essere visto come un segnale positivo di vitalità e crescita del CdL.

Le riflessioni conclusive, che possono costituire utili spunti anche per altre esperienze, muovono dall’integrazione delle due fasi analitiche, quella socio-economica, da un lato, e l’attività di ascolto del territorio, dall’altro. Per quanto concerne la costruzione di una base conoscitiva del territorio, da condividere con gli stakeholders e su cui impostare le strategie per lo sviluppo futuro, le due modalità di indagine – quella socio-economica, da un lato e l’attività di ascolto diretto di testimoni privilegiati, dall’altro – restituiscono le medesime indicazioni. Il lago rappresenta una risorsa fortemente riconosciuta (in chiave sia ambientale, sia turistico-ricreativa) ma, allo stesso tempo, altamente

compromessa. Infatti, fra i punti di forza di questo territorio è possibile riconoscere un patrimonio naturalistico e paesaggistico di pregio, cui si affiancano buone dotazioni per l’accoglienza e una posizione geografica particolarmente strategica, centrale rispetto ai grandi centri urbani del Nord Ovest. Il Lago di Viverone rappresenta una meta abbastanza tradizionale per quanto concerne il turismo “di giornata”, legato agli sport acquatici e alle relative manifestazioni o alla presenza di produzioni enogastronomiche tipiche e di qualità. Ovviamente, poiché dal valore ambientale del lago (che ha peraltro motivato l’ingresso di questo territorio nella rete Natura 2000 come SIC e ZPS) dipende il successo del comparto turistico-ricreativo, su cui si basa gran parte dell’economia locale (sono infatti assenti grandi attività produttive) l’obiettivo del risanamento delle acque è fortemente condiviso da tutti gli attori coinvolti, anche se per ragioni differenti. La sua salvaguardia viene infatti percepita come una priorità, sia per quanto concerne il valore ambiente ed eco-sistemico in sé, sia come volano per lo sviluppo turistico. In quest’ottica, il Contratto di Lago può costituire lo strumento adeguato per contribuire al recupero ambientale, alla tutela e la valorizzazione del bacino, attraverso un più efficace coordinamento fra le amministrazioni, gli operatori e le differenti associazioni che rappresentano la molteplicità di interessi, a volte confliggenti, presenti sul territorio.

Fra le concause antropiche che determinano il cattivo stato ecologico delle acque, quella più impattante risulta essere l’inquinamento da reflui civili, attribuibile soprattutto al mancato funzionamento del collettore circumlacuale, seguito dal dilavamento dei fertilizzanti utilizzati per le colture

(principalmente actinidia e mais) e, infine, dalla fruizione in chiave turistica delle acque.

Tuttavia, proprio sull'individuazione delle principali criticità, sulla loro gerarchizzazione e sull'efficacia degli interventi previsti (o in parte già attuati) per la loro mitigazione non sembra esserci ancora un buon livello di consenso. Le interviste hanno rilevato l'esistenza di alcuni conflitti: pochi, per la verità, ma di una certa consistenza, soprattutto per quanto concerne il progetto di ammodernamento del depuratore. In effetti la fase di avvio e di coinvolgimento attuata dal CdL è piuttosto anomala: alla concertazione specifica del CdL si sono infatti affiancati diversi altri interventi, per esempio quello relativo alla sfalcio delle piante acquatiche o al rafforzamento delle infrastrutture turistiche del lago, peraltro non sempre condivisi da tutti gli attori. In effetti, il processo di risanamento delle acque parte molto prima della scelta di avviare un Contratto di Lago. I diversi strumenti previsti e attuati (Accordi di programma, Intese e, in ultimo, proprio il CdL) tendono però ad affiancarsi e a sovrapporsi, rendendo così difficile la lettura e la comprensione del processo. Il fatto che diversi soggetti lamentino la presenza di criteri non chiari e definiti per la scelta delle priorità su cui intervenire e per alcune delle azioni fino ad oggi attuate rende quindi necessaria una riflessione sull'efficacia di questa prima fase, propedeutica all'avvio di un vero e proprio Contratto di Lago.

In primo luogo è opportuno ragionare sulle tempistiche: la Cabina di Regia, nella sua prima versione, è stata istituita nel 2007; a distanza di quattro anni non si è ancora pervenuti a una strutturazione formale del Contratto di Lago, né alla redazione di una bozza di

Piano di Azione. Questo ha minato e mina tuttora il coinvolgimento dei soggetti, per quanto la maggior parte degli intervistati dichiara fiducia nei confronti del Contratto per il risanamento delle acque. In quest'ottica, però, gli intervistati esprimono un urgente bisogno di concretezza, che si traduca nel passaggio da una fase di indirizzo, all'individuazione e alla gerarchizzazione delle priorità e dei relativi interventi, per i quali siano chiaramente definiti obiettivi, soggetti, competenze, impegni di spesa e tempistiche. In altri termini tutti gli intervistati avvertono la necessità di pervenire a un Piano d'Azione chiaro, definito e fortemente condiviso. Per fare questo sembrerebbe necessario tuttavia un ulteriore e più efficace momento di concertazione, con incontri ravvicinati nel tempo che coinvolgano tutti gli interessi presenti sul territorio, individuando una traiettoria comune d'azione e "trattando" i conflitti presenti. In quest'ottica è necessario un maggiore sforzo di coordinamento dell'ente cui il Contratto fa capo, la Provincia di Biella, e una maggiore integrazione orizzontale e verticale delle Pubbliche Amministrazioni coinvolte. Non solo, poiché questa fase si è lungamente protratta nel tempo, molti dei referenti delle varie associazioni che hanno partecipato agli incontri non sono più disponibili (o perché ricoprono altre cariche, o perché hanno perso la fiducia nell'efficacia del Contratto). Sarebbe quindi opportuno verificare nuovamente quanti e quali soggetti abbia senso coinvolgere e organizzare un incontro collettivo che segni, concretamente, l'avvio di una nuova fase, che – in tempi brevi o comunque certi – porti alla sottoscrizione ufficiale del Contratto.

4

Conclusioni:

**apprendere
dall'esperienza**

La letteratura internazionale sulle politiche pubbliche, e in specifico sullo studio delle politiche territoriali, sottolinea la necessità (e l'utilità) di riflettere sulle esperienze, siano esse positive o negative, nell'ipotesi che esse siano il "campo" privilegiato nel quale capire i problemi che si incontrano nella definizione e messa in atto di processi complessi e multifattoriali e individuare le modalità per il loro trattamento. Questo è un dato importante: grazie al forte impulso dato dalla WFD, la Regione Piemonte si è "inventata" una sua versione dei Contratti di Fiume, ha scommesso sulla possibilità di gestire le risorse idriche in maniera innovativa rispetto a quanto normalmente avviene nel nostro paese e ha investito nella sperimentazione. Le Province piemontesi (quella di Torino, *in primis*) hanno creduto in questa possibilità: persone, risorse finanziarie, competenze, intelligenze, tempo, ecc, sono tutte risorse che sono state messe a disposizione, spesso generosamente e in una fase non facile per l'ente provinciale, per provare a lavorare in maniera diversa (integrata, intersettoriale, partecipata, multilivello). Una maniera di lavorare più complessa, che richiede tempi lunghi, che chiama in causa competenze di cui spesso gli enti pubblici (e non solo) sono carenti (i facilitatori, gli esperti di partecipazione), che richiede un vero e attivo coordinamento inter-istituzionale e infra-istituzionale, che necessita di una conoscenza attenta e puntuale del territorio in cui si agisce, con la complessità in più che questo territorio è un bacino idrografico e non già il Comune, o la Provincia. Un territorio "di progetto", insomma, che si basa sul dato ambientale del bacino idrografico, ma che chiama in causa interessi e attori diversi i quali, spesso, non hanno nel bacino idrografico il loro referente esplicito. Un territorio che

non è un dato, ma è da costruire secondo i dettami della *governance*.

Ragionare su quanto è stato fatto e quanto ancora rimane da fare è quindi necessario e urgente: possiamo imparare, e molto, dalle sperimentazioni in corso. In queste conclusioni, proveremo quindi, in maniera un po' schematica, a individuare quelli che sono, a nostro giudizio, gli insegnamenti principali che possono essere tratti dalle esperienze analizzate presentandoli sotto forma di temi su cui lavorare per consolidare questa modalità "altra" di fare politiche territoriali. I temi individuati sono sette: alcuni sono più sviluppati di altri, che sono invece appena accennati. Al riguardo non esistono ricette, ma, appunto, solo esperienze e pratiche. E questo, probabilmente, è già un primo insegnamento: l'impossibilità di definire ricette o protocolli certi e validi, per sempre e per ogni luogo, va assunto come dato strutturante di questo tipo di azioni. E va assunto come un valore, non come un problema: un valore per la politica e non solo per le politiche.

I vantaggi del lavorare insieme

Un primo tema risiede nel valore del lavorare insieme. Si tratta di un valore importante, riconosciuto e condiviso, benché lasci aperto il problema di capire meglio i vantaggi, collettivi ma ancora di più individuali, che possono essere tratti dal partecipare attivamente in processi che sappiamo essere dispendiosi (in termini di tempo, soldi, energie, ecc). Nelle pratiche analizzate, soprattutto per quanto concerne il caso del Sangone, l'introduzione di agevolazioni o premialità non sembra essere stato un vantaggio sufficiente a garantire l'adesione attiva al processo: probabilmente non è stato percepito

come rilevante, ma piuttosto come un vantaggio raggiungibile anche attraverso altri meccanismi. Nel caso di Viverone, invece, dove il valore aggiunto del Contratto non esiste ancora (e quindi non è valutabile), ma esistono i desiderata dei soggetti coinvolti, si osserva molto bene l'importanza accordata da tutti alla collaborazione, alla cooperazione. E si osserva soprattutto la natura molto concreta dei vantaggi che si ipotizzano dal lavorare insieme: non solo lo scambio di esperienze, la circolazione di buone pratiche, ma soprattutto la possibilità di condividere la gestione di una risorsa, come l'acqua, estremamente complessa, articolata e problematica e, ancora, la possibilità di fare lobby per accedere a finanziamenti, agevolazioni e premialità.

Certo, in entrambi i casi emerge come agevolazioni e premialità siano indirizzati, perlopiù, ai soggetti istituzionali. Diventa quindi lecito e necessario domandarsi *quali siano, invece, i vantaggi che può trarre un imprenditore o un'associazione di categoria dall'operare, in forma congiunta, all'interno di un Contratto di Fiume/Lago?* Su questo aspetto, probabilmente, la strada da percorrere è ancora piuttosto lunga e la convenienza a partecipare a processi complessi come i Contratti deve essere meglio definita e compresa, dal punto di vista pratico ma anche teorico, includendo nella loro considerazione sia aspetti più immateriali, sia aspetti di maggiore solidità e certezza. E tuttavia, come verrà argomentato al successivo punto 6, un aspetto si impone alla riflessione: quello dei tempi. La partecipazione attiva a processi di questo genere non è un dato certo e immutabile, ma va piuttosto trattata come una risorsa e, in particolare, come una risorsa che tende a logorarsi nel tempo, che non permane per

sempre una volta acquisita. Anzi, paradossalmente, se consideriamo i vantaggi esclusivamente come un "premio" da raggiungere, può anche accadere che, una volta conseguito, il vantaggio venga meno e non ci sia più la convenienza a lavorare insieme.

L'importanza della partecipazione

Un secondo tema rimanda proprio all'importanza della partecipazione. Un'importanza che si dispiega su diversi piani: costruire il consenso (non solo politico, ma anche in senso lato, da un punto di vista sociale) delle politiche e degli interventi; definire in maniera condivisa i problemi su cui intervenire (l'agenda delle politiche) e la gerarchia degli interventi (l'agenda delle azioni); individuare gli interessi, anche quelli più difficili da "stanare" (perché diffusi, nascosti o, più prosaicamente, troppo forti e organizzati per "piegarsi" a concertare con altri interessi); costruire una "cultura diversa" (dell'acqua, ma più in generale dei beni comuni). Sono piani diversi che richiedono modalità diverse di partecipazione: a seconda del momento, dell'obiettivo e degli attori le forme e metodi della partecipazione dovrebbero variare, mentre spesso si rischia di confondere piani e temi, in un generico processo partecipativo che lascia invero insoluti i problemi e irraggiungibili gli obiettivi. In altri termini, e in maniera più esplicita: sovente, sotto l'etichetta "partecipazione" ricadono azioni di comunicazione e informazione, spesso su decisioni già prese. Andrebbero invece chiariti meglio obiettivi e forme della partecipazione, differenziandone chiaramente tempi e modi (come emerge anche dalle interviste realizzate per il Contratto del Sangone). La scelta di chi far partecipare e attraverso quale modalità può sembrare una questione banale, ma in realtà individuare i

soggetti da coinvolgere e gli interessi di cui sono portatori è una fase fondamentale che dev'essere attentamente "progettata", non solo per far emergere conflitti, opportunità e soluzioni, ma soprattutto per mantenere elevato il clima di fiducia nei confronti di questa pratica. Inoltre è opportuno che la natura aperta e partecipata dei Contratti non si esprima solo nelle prime fasi, ma perduri, come elemento costante, anche successivamente alla loro sottoscrizione ufficiale, diventando una pratica ordinaria. In quest'ottica, come emerge molto bene dalle interviste realizzate per il Sangone, è necessario che tutti i soggetti istituzionali, soprattutto i Comuni, si facciano portatori di istanze partecipative, soprattutto verso la popolazione, proprio al fine di costruire quel consenso sociale che costituisce uno degli elementi fondamentali per la buona riuscita di un Contratto.

La responsabilità dei singoli (individuali o collettivi)

Un terzo tema rimanda alla responsabilità dei processi: in altri termini, chi è responsabile di che cosa? In processi complessi, che vedono la partecipazione di una pluralità di attori, è spesso difficile "imputare" in maniera precisa le decisioni a un soggetto o a un livello istituzionale. Poiché, inoltre, i Contratti richiedono di essere sostenuti da una forte intenzionalità politica (oltre che da chiare competenze tecniche), appare fondamentale che questa intenzionalità si trasferisca anche in una presa in carico esplicita delle responsabilità: il "metterci la faccia", nel bene e nel male, ha un valore che va al di là della contesa politica ed elettorale, poiché favorisce la costruzione di quella fiducia intorno al processo concertativo di cui da più parti, nelle interviste da noi svolte, si

lamentava la mancanza o, comunque, la carenza. Nell'ambito dei Contratti piemontesi, inoltre, la complessa articolazione di attori istituzionali, in cui la Regione svolge il ruolo di regia e la Provincia definisce, attua e gestisce concretamente il Contratto, ha spesso indotto ad una sorta di "de-responsabilizzazione" (o almeno di "disattenzione") soprattutto dei Comuni, che sembrano aver percepito il Contratto come un processo che li riguarda in maniera marginale, con un interesse che tende a decrescere, o comunque a diventare sempre più passivo, dalla sottoscrizione in avanti. Il ruolo dei Comuni è invece fondamentale per due ordini di ragioni. In primo luogo, per la maggiore prossimità con i bisogni e le esigenze del territorio e, come già detto più volte, per la costruzione di consenso politico e sociale, inteso come elemento cardine per la riuscita di una pratica partecipata, volontaria e non vincolante come quella dei Contratti; in secondo luogo, per il raggiungimento degli obiettivi del Contratto che, se prendiamo sul serio il tema della territorializzazione delle politiche per le risorse idriche, non possono essere considerati come sommatoria di obiettivi distinti per diversi Comuni, ma vanno inseriti all'interno di una cornice di *governance* sovra o intercomunale che non può essere imposta, ma solo praticata a partire dal coordinamento e dalla sinergia fra gli enti comunali.

Le modalità organizzative e di gestione

Un quarto tema è relativo alle modalità e alle forme di organizzazione dei Contratti. Generalmente la struttura delle esperienze avviate fino ad oggi comprende una Cabina di Regia, che esprime la rappresentanza politica; una Segreteria Tecnica per le questioni più operative e un'Assemblea

di Bacino in rappresentanza di tutti gli interessi presenti sul territorio. La scelta dei soggetti e dei compiti che spettano ad ogni organo deve essere il più possibile chiara e trasparente. L'esperienza del Sangone sembra indirizzarci verso forme estremamente inclusive, in cui il meccanismo della rappresentanza, per esempio attraverso enti istituzionali collettivi, come le Comunità Montane, non deve sostituire la partecipazione diretta dei singoli Comuni. Ciò comporta senza dubbio un aumento sostanziale del numero dei soggetti coinvolti (e quindi anche una maggiore complessità del processo), ma consente di individuare prima eventuali problemi/conflitti e opportunità/punti di forza e, soprattutto, di conferire una natura realmente inclusiva e democratica al processo, garantendo un rapporto diretto con i singoli partecipanti. Per quanto concerne poi le figure e le competenze da coinvolgere, in particolare per quanto concerne gli Enti Comunali, sempre l'esperienza del Sangone ci suggerisce l'importanza di poter dialogare sia con la componente politica (nelle persone degli Assessori o dei Sindaci) sia con quella tecnica (i dirigenti e i funzionari preposti poi alla gestione dei Contratti). Il connubio fra queste due dimensioni garantisce infatti sostegno politico, da un lato, e competenze tecniche dall'altro, che rappresentano due sfere fortemente complementari e necessarie per la buona riuscita di un Contratto.

Il rischio di esagerare

Un quinto tema rimanda agli obiettivi dei Contratti (e, più in generale, alla visione del fiume o del lago). Nelle esperienze da noi analizzate, i Contratti tentano la difficile combinazione di due visioni diverse (e per tanti versi opposte) delle risorse idriche: una visione del fiume o del lago

come volano per le politiche di sviluppo territoriale, cui corrisponde la dimensione concertativa dei Contratti (la *governance*) e una visione del fiume o del lago come elemento tendenzialmente avulso dal territorio circostante o comunque "altro" o particolare rispetto ad esso, cui corrisponde la dimensione più tecnica e settoriale del governo e dell'utilizzo delle acque. Sono due dimensioni (delle risorse idriche e delle politiche ad esse destinate) che rimandano l'una all'altra e che non possono e non devono essere trattate separatamente. Tuttavia, il rapporto fra queste due dimensioni deve essere "progettato", mentre allo stato attuale sembra essere non del tutto risolto con il rischio, evidente, di "mettere tutto, indistintamente, dentro" al Contratto, facendolo così diventare un insieme di progetti, indirizzi, iniziative, raccomandazioni di cui si perde la coerenza d'insieme se non in dichiarazioni generiche e di buon senso. Ciò che sembra carente, o almeno non così evidente, è una strategia condivisa che permetta di selezionare e scegliere sulla base di un indirizzo certo, e non sulla base delle urgenze, delle opportunità, dei finanziamenti. Non tutto può entrare in un Contratto di Fiume o di Lago e, soprattutto, non tutto può essere trattato insieme e con gli stessi tempi: è necessario "fare gerarchia", decidere da dove si inizia, con poche cose e chiare, sulle quali operare poi opportune verifiche attraverso forme, al momento scarsamente incisive, di automonitoraggio e di valutazione.

I tempi (dei risultati, del cambiamento, ...)

Un sesto tema, di enorme complessità, rimanda ai tempi. Si tratta di una questione trasversale, già toccata in diversi altri punti. Per

affrontarla in maniera più sistematica possiamo però soffermarci su tre aspetti. Il primo rimanda ai tempi entro i quali è necessario ottenere dei risultati chiari e certi dell'operato del Contratto. La concretezza delle operazioni condotte è una richiesta ricorrente: è necessario, all'inizio del processo, porsi degli obiettivi chiari, semplici e pragmatici, che possono essere raggiunti in tempi ragionevoli e che possono rappresentare, ove raggiunti, la "spinta" per proseguire. Il rischio è, altrimenti, la perdita di fiducia nell'efficacia del Contratto, da un lato e, dall'altro, la proliferazione di iniziative sugli stessi temi, che tendono però a creare confusione, sovrapponendosi senza costrutto e senza costruire sinergia. In altri termini, nei Contratti di Fiume e di Lago è necessario riuscire a combinare risultati concreti in tempi brevi (e comunque certi) e cambiamento di impostazione e di modalità di lavoro in tempi lunghi. Le due cose si combinano e si alimentano mutuamente: l'una è indispensabile all'altra, e viceversa. Il secondo aspetto relativo ai tempi rimanda a "ciò che c'era prima del Contratto". È innegabile che una "storia", seppur breve, di pratiche interattive e negoziali pregresse faciliti la costruzione di processi multiattoriali e integrati. Tuttavia, è anche importante che il Contratto segni una discontinuità rispetto ad esse: il Contratto deve "imparare dalle esperienze", e usarle, ma costruire su di esse definendo proprie strategie e proprie priorità e non raccogliendo unicamente ciò che viene da pratiche pregresse (magari anche scarsamente efficaci o rivolte ad altri obiettivi, attori e interessi). Infine, l'ultimo aspetto relativo ai tempi rimanda al problema delle contingenze. I Contratti sono spesso esito di processi in cui è molto forte il ruolo dei singoli. È possibile, e in che modo, sganciarli dalla personificazione che rischia di

vanificare ogni sforzo nel momento in cui cambiano gli individui coinvolti? È possibile, in altri termini, una "istituzionalizzazione", seppur debole, che indirizzi i processi senza ingessarli e senza condurre all'appiattimento e alla riproduzione di processi tutti uguali (e quindi scarsamente territorializzati)? Questo aspetto, ancorché insoluto, è strettamente collegato sia al tema della responsabilità sia a quello delle forme organizzative. Queste ultime, in particolare, quanto più sono in grado di auto-organizzarsi come "soggetto collettivo" tanto più risultano essere sganciate dalle individualità.

I conflitti come risorse

Un ultimo aspetto rimanda ai conflitti, spesso visti e interpretati come paralizzanti. La paralisi portata dai conflitti deriva probabilmente da due aspetti, diversi ma interrelati. Il primo aspetto rimanda alla forte personificazione dei conflitti, che non si leggono tanto come normali opposizioni fra interessi diversi, ma come opposizione fra persone. Il secondo aspetto è invece relativo, nuovamente, ai tempi: quanto più a lungo i conflitti sono tenuti sullo sfondo, nascosti, negati o comunque non esplicitati, tanto più difficile sarà il loro trattamento "positivo", non tanto come soluzione pacificata di posizioni diverse, quanto come possibilità di considerarli comunque parte delle pratiche multiattoriali, costruttori di diverse visioni del territorio, dei problemi e delle possibili soluzioni.

Riferimenti bibliografici

- Aubin D. e Varone F. (2002), *European water policy: a path toward an integrated resource management?, Euawareness Project, AURAP-UCL, Louvain-La-Neuve, France.*
- Bastiani M. (a cura di) (2011), *Contratti di fiume. Pianificazione strategica e partecipata dei bacini idrografici*, Dario Flaccovio, Palermo.
- Barraqué B. (2001), "Les enjeux de la directive cadre sur l'eau de l'Union Européenne", *Flux*, 4(46), pp. 70-75.
- Barrow C.J. (1998) "River Basin Development Planning and Management: a critical review", *World Development*, 26(1), pp. 171-186.
- Bobbio L. (2008), "Le politiche contrattualizzate", in Borelli G. (a cura di), *Tracce di Governance. Comunità e sviluppo locale nella Media Valle del Po*, FrancoAngeli, Milano, pp. 71-89.
- Carter J. e Howe J. (2006), "Stakeholder participation and the Water Framework Directive: The case of the Ribble Pilot", *Local Environment*, 11(2), pp. 217-231.
- Carter J.G. (2007), "Spatial planning, water and the Water Framework Directive: insights from theory and practice", *The Geographical Journal*, 173(4), pp. 330-342.
- Clemente F., Giannetta A., Porro E. (2011), "Le esperienze del Piemonte" in Bastiani M. (a cura di) (2011), *Contratti di fiume. Pianificazione strategica e partecipata dei bacini idrografici*, Dario Flaccovio, Palermo, pp. 265-280.
- Dadone F. e Poggi M. E. (2009), "I processi partecipati per la riqualificazione dei bacini fluviali", *Valutazione Ambientale*, 12, pp. 56-59.
- Duport L. (1991), "De l'aménagement intégré à la gestion globale des Rivières : les Contrat de Rivière ont 10 ans", *La Houille Blanche*, n. 7/8, pp. 549-553
- Eckerberg K. e Joas M. (2004), "Multi-level Environmental Governance: a concept under stress?", *Local Environment*, 9(5), pp. 405-412.
- European Commission (EC) (2000), *Water Framework Directive, 2000/60/EC.*
- European Commission (EC) (2007), Commission Staff Working Document accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council *Towards sustainable water management in the european union*'first stage in the Implementation of the Water Framework Directive 2000/60/EC [COM(2007) 128 FINAL] [SEC(2007) 363].
- European Commission (EC) (2001), Common implementation strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC).
- European Commission (EC) (2009), Report from the Commission to the European Parliament and the Council in Accordance with article 18.3 of the Water Framework Directive 2000/60/EC on programmes for monitoring of water status [SEC(2009) 415]
- Ghiotti S. (2006), "Les territoires de l'eau et la décentralisation. La gouvernance du bassin versant ou les limites de l'évidence", Dossier 6: *Les territoires de l'eau, Développement durable et territoires.*
- Goria A. e Lugaresi N. (2004), "The Evolution of the Water Regime in Italy", in Kissling-Näf I. and Kuks S. (eds.), *The Evolution of the National Water Regimes in Europe. Transitions in Water Rights and Water Policies*, Kluwer Academic Publisher, Dordrecht, pp. 265-292.
- Governa F., Guerra S. e Toldo A. (2010), *Supporto alla gestione dei Contratti di Fiume e stesura delle Linee guida per la loro attuazione*, Rapporto finale della ricerca, Regione Piemonte, Dipartimento Interateneo Territorio, Politecnico e Università di Torino, Torino.
- Governa F., Toldo A. (2011), "Le Linee Guida dei Contratti di Fiume in Piemonte", in Bastiani M. (a cura di) (2011), *Contratti di fiume. Pianificazione strategica e partecipata dei bacini idrografici*, Dario Flaccovio, Palermo, pp. 280-298.
- Kaika M. (2003), "The Water Framework Directive: A new directive for a changing social, political and economic European framework", *European Planning Studies*, 11(3), pp.299-316.

- Kaika M. e Page B. (2003), "The EU Water Framework Directive: part 1. European Policy-making and the Changing Topography of Lobbying", *European Environment*, 13, pp. 314–327.
- Kallis G. e Butler D. (2001), "The EU Water Framework Directive: measures and implications", *Water Policy*, 3, pp. 125-142.
- Kallis G. e Nijkamp P. (1999), "Evolution of EU water policy: a critical assessment and a hopeful perspective", *Journal of Environmental Law and Policy*, 3, pp. 301-335.
- Lassere F. e Brun A. (2007), "La gestion par bassin versant un outils de résolution des conflits", *Lex Electronica*, 12(2), pp. 1-19.
- Magnaghi A. (2008), "I contratti di fiume: una lunga marcia verso nuove forme integrate di Pianificazione territoriale", in *Notiziario dell' Archivio Osvaldo Piacentini* n.1 2008, Reggio Emilia
- Massarutto A. (2005), "Partecipazione del pubblico e pianificazione nel settore idrico", paper presentato al convegno *La partecipazione pubblica nell'attuale Direttiva Quadro europea sulle acque*, 30 giugno, Milano.
- Massarutto A. (2008), *L'acqua*, Il Mulino, Bologna.
- Moss T. (2004), "The governance of land use in river basins: prospects for overcoming problems of institutional interplay with the EU Water Framework Directive", *Land Use Policy*, 21, pp. 85–94.
- Page B. e Kaika M. (2003), "The Eu Water Framework Directive: Part 2. Policy Innovation and the Shifting Choreography of Governance", *European Environment*, 13, pp. 328–343.
- Pezon, C. (2006) "The French PPP model for water service management: genesis and key factors of success", *Urban Water Conflict*, International Hydrological Programme (IHP), UNESCO Working Series, SC-2006/ws/19, Paris.
- Piégay H., Dupont P. e Faby J.A. (2002), "Questions of water resources management. Feedback on the implementation of the French SAGE and SDAGE plans (1992–2001)", *Water Policy*, 4, pp. 239–262.
- Roche P. A. (2002), "Les institutions françaises face à la directive-cadre européenne sur l'eau", *Annales des Mines, Responsabilité et environnement*, Janvier 2002, pp. 77-90.
- Steyaert P. e Ollivier G. (2007), "The European Water Framework Directive: how ecological assumptions frame technical and social change", *Ecology and Society*, 12(1).
- Urbani P. (2009), "Il governo delle acque", *Valutazione Ambientale*, 12, pp. 43-48.
- van der Brugge R. and Rotmans J. (2007), "Towards transition management of European water resources", *Water Resour Manage*, 21, pp. 249–267.
- White I. e Howe J. (2003), "Policy and Practice: Planning and the European Union Water Framework Directive", *Journal of Environmental Planning and Management*, 46(4), pp. 621–631.
- Wiering M., Immink I (2006), "When water management meets spatial planning: A policy-arrangements perspective", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 24, pp. 423-438.