

Alberto Magnaghi

I contratti di fiume: una lunga marcia verso nuove forme integrate di pianificazione territoriale¹

Premessa

Il percorso di sviluppo dei Contratti di fiume in Italia, a partire dall'esperienza pioniera dell'Olona promosso dalla Regione Lombardia nel 2003², nella rapida diffusione territoriale che lo ha caratterizzato³ è andato assumendo le caratteristiche di un "movimento" che ha portato linfa innovativa almeno in tre direzioni:

- a) *alle esperienze di partecipazione* che, a partire dalle applicazioni italiane del "bilancio partecipativo" di Porto Alegre, fino ai coordinamenti delle agende 21 locali, i contratti di quartiere, le esperienze di pianificazione partecipata, i bilanci sociali e di genere, i coordinamenti di comuni promossi dalla Rete del Nuovo Municipio⁴, alla legge toscana

¹ Questo testo riprende in parte gli argomenti trattati nella mie relazioni al convegno nazionale di Torino (*"Il Po: la sicurezza idraulica del territorio"*, 8 ottobre 2007); al IV Congresso nazionale del Po (*Il Po: una risorsa per l'Italia*, Piacenza 23-24 novembre 2007) e nel *"Seminario sui processi partecipati per la riqualificazione paesistico-ambientale dei sottobacini del Po"*, Autorità di Bacino del Po, Parma, 31 gennaio 2008

Il testo è pubblicato in "Notiziario dell' Archivio Osvaldo Piacentini" n.1 2008, Reggio Emilia

² La Regione Lombardia sulla base degli studi e sperimentazioni precedentemente sviluppate sull'area dell'intera regione milanese Lambro-Seveso-Olona, a suo tempo inclusa nelle "Aree ad alto rischio di crisi ambientale" dal Ministero dell'Ambiente (1988) avvia nel 2003 un percorso sperimentale per la formazione del Contratto di fiume sul bacino dell'Olona inquadrando il Contratto in uno strumento di programmazione negoziata denominato "Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale" AQST (2002), e insediando presso l'Arpa Lombardia un gruppo di lavoro multidisciplinare per il Progetto OLOS-Olona sostenibile (Attività di supporto ai processi negoziali "Verso i Contratti di fiume" Bacino Lambro-Olona), per l'elaborazione del quadro conoscitivo, del manifesto, dello scenario progettuale e delle attività di supporto alla realizzazione del contratto, coordinato da A. Magnaghi e composto da: M. Borasio, L. Bisogni, A. Calori, V. Dotti, F. Simonetti S. Malcevski, A. Marson, M. Prusicki, F. Zucchi

³ le esperienze italiane, in rapida evoluzione pur non avendo ancora la consistenza temporale e territoriale di quelle francesi (circa 200 contratti diffusi su tutto il territorio nazionale) e belghe (diffuse in tutta la Vallonia), in pochi anni si sono sviluppate, a partire dal primo contratto Olona-Lura-Bozzente, a diversi stadi di progettazione e realizzazione, in Lombardia (Seveso, Lambro, Adda, Mincio, Oglio, Mella) in Piemonte (Sangone, Belbo, Agogna, Orba, Stura di Lanzo, Val Bormida (in progetto), in Liguria (città della Scrivia) in Toscana (Arno, in progetto nell'ambito del PIT), in Emilia Romagna (Samoggia Larino (Reno), in Umbria Alto Tevere-Chiascio (Forum agenda 21), in Basilicata (Ofanto)

⁴ La Rete del Nuovo Municipio (www.nuovomunicipio.org) ha organizzato diversi convegni di amministrazioni locali che praticano esperienze di democrazia partecipativa, segnando questa progressione dei temi dal quartiere al territorio. In particolare:

-Piacenza, 18 Ottobre 2003: *"Todo esto se puede!"* - Assemblea nazionale degli Enti locali che sperimentano il Bilancio Partecipativo;

-Grottammare (AP), 9 Ottobre 2004: II Assemblea nazionale degli Enti locali impegnati sul Bilancio Partecipativo

-Bari, 5 Novembre 2005: *Federalismo municipale solidale - La democrazia partecipata e il progetto locale* - III

sulla partecipazione⁵, ha visto un percorso in cui i processi partecipativi sono passati da eventi episodici su singoli problemi di quartiere a forme di democrazia partecipativa con caratteri di continuità, applicati ai problemi complessi del futuro di una comunità, estesi territorialmente dal quartiere alla città al territorio (Allegretti, Frascaroli 2006). Il contratto di fiume per la *estensione* delle comunità che investe e per la *complessità* delle tematiche che affronta può fornire, qualora imbocchi la strada di pratiche *bottom up*, un notevole contributo all'evoluzione in questa direzione dei percorsi di rinnovamento delle forme di partecipazione democratiche alle scelte del futuro di un territorio;

- b) alle *forme di pianificazione territoriale* e di governo del territorio, attivando articolati processi strutturati di *governance* che possono dare risposte concrete sui temi della sussidiarietà e del federalismo municipale (Magnaghi 2006), contribuendo a ricostruire forme multilivello di autogoverno di estese comunità di valle, implementando originali percorsi di pianificazione strategica che rinnovano le politiche settoriali e impiantistiche sulla difesa del suolo e sulla gestione dei bacini idrografici;
- c) alla 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.

Che si tratti di un movimento, lo ha testimoniato poi lo spirito del seminario promosso a Parma dall'Autorità di Bacino del Po⁶ che ha visto amministratori locali, dirigenti, funzionari regionali e provinciali, studiosi, associazioni, misurarsi in un appassionato dibattito per lo sviluppo dei Contratti; dibattito non molto usuale nelle riunioni tecnico-amministrative e di pianificazione, nella consapevolezza di tutti che si stava giocando una partita importante nel rinnovamento delle forme di governo del territorio e nella rinascita di una "civiltà delle acque", nella accresciuta coscienza dell'acqua come bene comune.

D'altra parte questo "movimento" si è recentemente incrociato con l'evoluzione delle politiche dell'Autorità di bacino del Po, evoluzione sancita nel IV Congresso del Po⁷ : dalle politiche emergenziali di riduzione del rischio idraulico e inquinologico incentrate sui PAI, alla pianificazione strategica del bacino e dei sottobacini, dai "piani stralcio" alla pianificazione integrata, per la riqualificazione del sistema fluviale come risorsa patrimoniale; pianificazione che prevede, tra l'altro, i contratti di fiume come strumento di *governance* e partecipazione.

La metodologia indicata e praticata per i contratti di Fiume può appoggiarsi in particolare al recente documento strategico (2007) conseguente al "*Protocollo d'intesa per la tutela e la valorizzazione del territorio e la promozione della sicurezza delle popolazioni della valle del Po*" stipulato in data 27 maggio 2005 tra la Consulta delle Province rivierasche del Po e l'Autorità di Bacino.

Assemblea nazionale degli Enti locali/territoriali che sperimentano pratiche partecipative;
-Milano, 20-21 Ottobre 2006: *Federalismo e Partecipazione - dal Municipio all'Europa* - IV Assemblea nazionale degli Enti locali che sperimentano pratiche partecipative;
-Roma, 23-25 Novembre 2007: *Esperienze locali e Reti europee - Vivere, Curare, Governare, Smilitarizzare, Aprire il Territorio* - V Assemblea nazionale degli Enti locali che sperimentano pratiche partecipative.

⁵ Regione Toscana "Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali", LR n° 69/2007

⁶ Autorità di Bacino del Po, Seminario di Parma 31 gennaio 2008, cit.

⁷ Autorità di Bacino del fiume Po, IV Congresso nazionale del Po, cit

Created with an evaluation copy of Aspose.Words. To discover the full versions of our APIs please visit: <https://products.aspose.com/words/>

Gli assi portanti del progetto “*Un futuro sostenibile per il Po. Schema di programma di azioni per la valorizzazione del capitale umano, naturale e culturale delle terre del Po*”(Adbpo 2007), si possono riassumere nel riconoscimento che

“*un approccio tradizionale di tipo settoriale (o disciplinare) alle questioni del fiume, oltre a essere ovviamente parziale, può essere pericoloso. Solo una politica integrata nel settore della difesa del suolo, della tutela delle risorse idriche e ambientali e della valorizzazione del territorio è in grado di individuare trade-off soddisfacenti tra gli aspetti idraulici, biomorfologici, naturalistici, economico sociali*”

In coerenza con questo principio, gli assi del documento strategico riguardano:

- sicurezza, difesa del suolo e gestione delle risorse idriche;
- tutela e valorizzazione ambientale (rinaturazione, agricoltura ecocompatibile, certificazione ambientale);
- promozione e sviluppo del territorio (sviluppo locale: paesaggio, cultura patrimonio; percorsi, le spiagge; creazione e promozione del sistema turistico; navigazione fluviale; valorizzazione risorse umane;
- governance e partecipazione (fra cui i contratti di fiume).

Una evoluzione di questa portata sancisce il passaggio da politiche emergenziali, collocate “a valle” delle cause del rischio, a politiche preventive, “a monte” delle cause, che estendono gli obiettivi dalla mitigazione del rischio alla valorizzazione del patrimonio fluviale; obiettivi che non possono che investire l’intero bacino con politiche integrate, per risultare efficaci⁸; di qui la forte spinta alla realizzazione dei *piani di sottobacino* sull’intero sistema fluviale.

1) I caratteri innovativi del “Contratto di Fiume”⁹

Riferito a questo nuovo contesto della pianificazione strategica di bacino, il contratto di fiume, descritto nei suoi caratteri idealtipici, si qualifica per alcuni caratteri innovativi che possono contribuire alla implementazione del piano di bacino stesso:

- *È uno strumento di pianificazione strategica.*

Il Contratto di fiume prevede forme di *visioning*, in primo luogo attraverso l’elaborazione di un ***manifesto culturale***: un documento sintetico che delinea la filosofia del progetto e la inquadra nelle strategie di sviluppo del territorio del bacino; questo manifesto, non tecnico, è necessario in quanto documento fondativo del patto fra gli attori del contratto che presentano culture, linguaggi, interessi, diversificati, che dovranno condurre il percorso di formazione del contratto.

In secondo luogo prevede l’elaborazione di un ***atlante patrimoniale*** in grado di rappresentare e comunicare le risorse su cui fondare la strategia di riqualificazione del sistema fluviale: *risorse ambientali* (ecomosaici di pregio, trame agrarie rivierasche, aree boscate, parchi, elementi per la riconnessione del sistema fluviale come corridoio ecologico); *risorse territoriali*(gli elementi patrimoniali storici persistenti nel bacino fluviale: ambienti insediativi, centri urbani rivieraschi,

⁸ Fra le generazioni di piani che fin dalla metà degli anni ‘90 pongono la questione della necessità di passare da politiche di settore a politiche integrate in un approccio “territorialista” richiamo il Progetto Territoriale Operativo della Regione Piemonte (1994, “Progetto Po”) (Gambino 2007) e il progetto di riqualificazione ambientale del Bacino Labro-Seveso Olona della Regione Lombardia (Irer 1995)

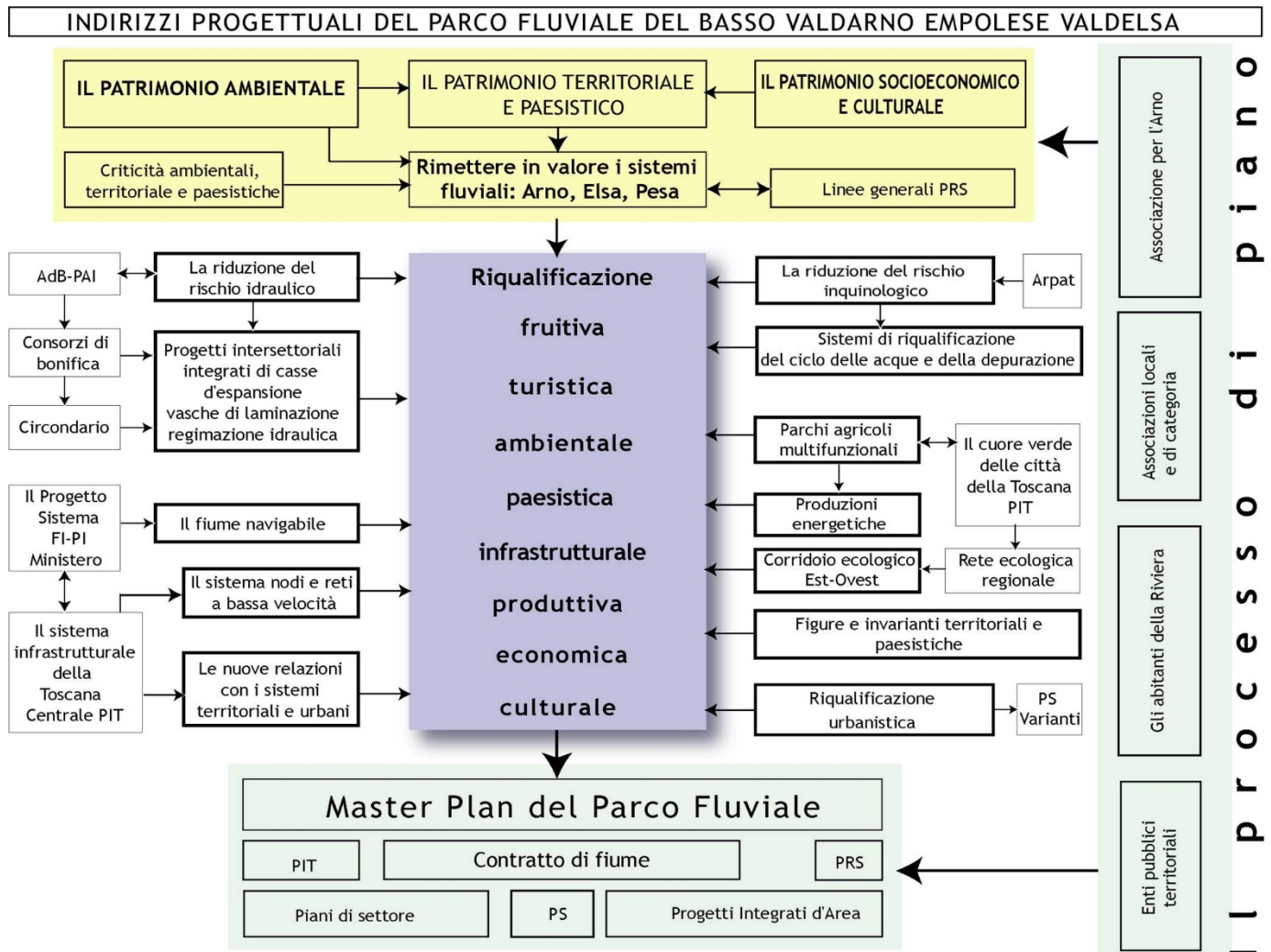
⁹ prendo a riferimento l’organizzazione del contratto di fiume dell’Olona; i contratti di fiume successivi lombardi e piemontesi hanno una struttura che tiene conto di questa prima esperienza italiana. Nello schema che propongo svolgo considerazione aggiuntive volte a superare i limiti di quella esperienza, prevalentemente di carattere di carattere *top down*, organizzata dalla Regione prevalentemente con attori istituzionali

trame agrarie storiche e sistemi irrigui, derivazioni, rogge, infrastrutture storiche, ville, opifici storici, fornaci, mulini, gualchiere, chiuse; unità paesistiche di pregio, paleoalvei, terrazzi, aree boscate, parchi, aree industriali dimesse); *risorse umane* (soggetti culturali, ambientali, economici, interessati alla valorizzazione del sistema delle acque; progetti, piani e politiche istituzionali (regionali, provinciali, comunali, intercomunali) che affrontano parti specifiche (settoriali o puntuali) del progetto integrato; progetti e azioni nel campo sociale (associazioni, comitati di cittadini, ecc.) che si propongono azioni di valorizzazione del territorio in relazione al sistema delle acque).

In terzo luogo prevede l'elaborazione di **scenari strategici condivisi** che orientano progetti locali, piani e politiche di settore verso la messa in valore delle risorse patrimoniali rappresentate nell'atlante. Essi sono costituiti da un corpo centrale di progetti di *riqualificazione e rivitalizzazione dei sistemi ambientali rivieraschi e del bacino*, accompagnati da una trasformazione in senso ecologico delle principali componenti del sistema insediativo stesso: *progetti e politiche sui sistemi territoriali e urbani, sui sistemi produttivi, sui sistemi agroforestali, sui sistemi energetici, sui consumi; politiche sociali*. Lo scenario di futuro, enunciato e disegnato in un linguaggio comprensibile a tutti gli attori del progetto, costituisce lo "statuto del territorio" per il Contratto di fiume, la nuova "figura territoriale" di riferimento per le singole azioni, piani e progetti.

La costruzione dello scenario condiviso integra in un unico disegno generale¹⁰ la valorizzazione delle risorse individuate nell'atlante del patrimonio e i molti progetti locali e regionali che già si muovono nell'orizzonte degli obiettivi strategici; è dunque uno strumento di **pianificazione integrata**, che presuppone il passaggio dai piani di settore, sovente in conflitto fra loro, ad una progettazione *multidisciplinare* implementata attraverso un processo di *attuazione multisetoriale e multiscale*; una esemplificazione del processo può far riferimento al diagramma che riporto in figura 1 riferito allo scenario strategico per il Master Plan del parco fluviale della media valle dell'Arno, che assume la funzione di documento programmatico per il progetto di Contratto di fiume (Magnaghi 2007 a)

¹⁰ sugli scenari strategici disegnati, richiamo come esempio di importanza strategica quello relativo alla riqualificazione ambientale e paesistica della valle della Vettabbia "del *flumen mediolanensis* per eccellenza che, dopo essere stato per oltre un secolo il principale canale fognario a cielo aperto di Milano, riacquista nuovo valore e grandi potenzialità ecosistemiche e paesistiche come sistema articolato e complesso, ritrovando nella antica valle fluviale un fondamentale riferimento" (Prusicki 2006); i disegni di scenario di Marco Prusicki, in questo caso estremo di riconquista delle acque perdute al territorio, riconfigurano addirittura l'immagine della "valle" scomparsa dalle carte topografiche moderne, fungendo da "visione" per la riprogettazione paesaggistica del territorio e da guida per i diversi progetti di riqualificazione multisetoriale della valle stessa; sul ruolo degli scenari disegnati vedi anche Magnaghi (2007 b)



Nell'avvalersi di specifici strumenti di programmazione negoziata (coordinamenti multisetoriali, procedure negoziali e “pattizie” multilivello e multiattoriale), il Contratto di fiume ha la peculiarità di assumere una “geometria variabile” degli attori, specifica ad ogni contesto, che si configura come un *accordo volontario* fra soggetti pubblici e privati che caratterizza obiettivi, strategie d'intervento, azioni da attivare e competenze; il carattere *pattizio* del contratto, se perseguito in termini non opportunistici, ma finalizzati alla valorizzazione del “patrimonio fiume” come bene comune, dovrebbe garantire la coerenza delle azioni di ciascun attore rispetto allo scenario strategico; a questo fine dovrebbero conformarsi gli organi di gestione istituzionale: cabina di regia, segreteria tecnica, comitato di coordinamento, ecc. L'attivazione del contratto di fiume prevede forme allargate di partecipazione, che dovrebbero articolare sedi e istituti di concertazione e decisione multiscale per: la raccolta e la sistematizzazione nell'atlante del patrimonio dei progetti e delle politiche istituzionali e sociali; la costruzione socialmente condivisa degli obiettivi dello scenario strategico di riferimento; la progettazione e la gestione di specifici progetti (di area vasta, locali, di settore, integrati).

Il tavolo decisionale di concertazione e partecipazione, con le sue articolazioni ad hoc, accompagna perciò tutto il processo di pianificazione strategica, in forme strutturate; prevede l'attivazione di strumenti di *governance* dei processi di sviluppo locale finalizzati a coinvolgere e

rendere sinergici gli obiettivi di tutti i soggetti interessati nella gestione e/o utilizzo della risorsa acqua e dei relativi bacini.

- E' uno strumento che promuove la democrazia partecipativa

Una forza innovativa dei Contratti di fiume rispetto ai processi di pianificazione ordinari, è data dalla possibilità concreta di affiancare agli strumenti di programmazione negoziata strumenti di democrazia partecipativa strutturati, che riguardano sia soggetti in relazione specifica con il fiume (aziende agricole, pescatori, canoisti, escursionisti, associazioni culturali e ambientaliste, attività turistiche, ecc) sia direttamente gli abitanti in quanto fruitori del fiume come bene e spazio pubblico; soggetti da attivare non occasionalmente su un problema specifico, ma in un percorso partecipativo caratterizzato dalla *continuità*, dall'*interscalarità* delle problematiche e dall'interazione reciproca su problematiche *multisettoriali e integrate* riguardanti il benessere e la qualità della vita delle popolazioni.

Affrontare socialmente il riconoscimento dei valori patrimoniali dell'ambiente, del territorio e del paesaggio, stabilire in forme statutarie le regole condivise di uso del territorio che ne riproducano i valori e producano "valore aggiunto territoriale", costruire socialmente scenari di valorizzazione degli ambienti di vita costituisce un modello di processo partecipativo che aiuta la crescita di cittadinanza attiva e di "coscienza di luogo", ridando ruolo a saperi contestuali nella cura del territorio e sviluppando imprenditività locale per la messa in valore sostenibile delle risorse patrimoniali.

In questa direzione il documento programmatico del Contratto (manifesto, scenario strategico) deve avvalersi di un quadro conoscitivo che evidenzia le criticità, ma soprattutto il patrimonio ambientale, territoriale, paesistico, socioculturale su cui si può fondare la rinascita del fiume. Per una condivisione delle strategie è fondamentale la condivisione sociale del quadro conoscitivo come *percezione e riconoscimento identitario delle popolazioni* (art 1 della Convenzione europea del paesaggio), al fine di riavvicinare gli obiettivi della pianificazione alla produzione del benessere.

Questo riavvicinamento richiede che la descrizione strutturale dei beni patrimoniali dei luoghi (atlante) prenda corpo e sostanza, attraverso percorsi strutturati di democrazia partecipativa, in quanto *autorappresentazione* identitaria della società locale e dei valori del suo ambiente di vita (ad esempio attraverso la costruzione di "mappe di comunità"¹¹). Solo questa autorappresentazione garantisce che le strategie di pianificazione siano saldamente ancorate e finalizzate alla realizzazione del benessere collettivo, ovvero alla messa in valore dei beni patrimoniali socialmente riconosciuti come tali. Questo atto "costituzionale" della società locale non promana da una semplice consultazione (come sovente si intende la partecipazione), ma è l'esito di complessi percorsi di costruzione della cittadinanza attiva che richiede tempi adeguati alla maturazione della "coscienza di luogo"¹², in questo caso riferita *all'identità di valle* il cui filo conduttore che unifica diversi contesti locali e mondi di vita è proprio il sistema fluviale.

¹¹ Introdotta in Italia a partire dalle esperienze delle *Parish maps* scozzesi del *Common ground*, si stanno sviluppando in molte Regioni soprattutto a partire dalle esperienze identitaria degli ecomusei. Vedasi ad esempio: Maggi e Falletti 2000; Ires Piemonte 2006

¹² La coscienza di luogo si può in sintesi definire come *la consapevolezza, acquisita attraverso un percorso di trasformazione culturale degli abitanti, del valore patrimoniale dei beni comuni territoriali (materiali e relazionali), in quanto elementi essenziali per la riproduzione della vita individuale e collettiva, biologica e culturale. In questa presa di coscienza, il percorso da individuale a collettivo connota l'elemento caratterizzante la ricostruzione di elementi di comunità, in forme aperte, relazionali, solidali* (Magnaghi 2007 b).

La coscienza di luogo conduce abitanti e produttori alla cura del territorio come bene comune, alla valorizzazione quotidiana dei luoghi come strategia e pratica *ordinaria* di governo del territorio. In questa direzione la Convenzione europea del paesaggio ci indica una strada per riavvicinare il governo del territorio alla cura dei mondi di vita: assumendo i paesaggi del fiume come generatori di vita e di territorialità, beni comuni identificativi dell'ambiente dell'uomo, urbano e rurale. I contratti di fiume *bottom up* possono dunque costituire un tassello verso la "coscienza di luogo", la reidentificazione e la rinascita dei saperi contestuali, la cura, l'autogoverno delle comunità rivierasche e delle comunità di valle.

In questo senso i Contratti di fiume possono costituire, se praticano questa strada di democrazia partecipativa (ancora embrionale nei casi italiani)¹³ un percorso sperimentale di ricostruzione delle comunità locali in grado di esercitare *funzioni di autogoverno*, attraverso la ricostruzione di saperi locali a partire dalla rinnovata cura dei sistemi fluviali (dalla manutenzione ordinaria resa possibile dal ripopolamento delle riviere, fino alla riorganizzazione di attività economiche, culturali e sociali legate alla cultura dell'acqua); se il processo partecipativo ha il carattere della *continuità*, dell'*inclusività*, della *progettualità*, della *cura*, esso è in grado di rivitalizzare le deboli relazioni fra cittadinanza e istituzioni locali, contribuendo ad attivare modelli innovativi di sviluppo locale autosostenibili.

Se si verificano queste condizioni, oltre a sviluppare l'efficacia interna ed esterna dei processi, possiamo parlare di *efficacia generativa*, ovvero di percorsi che generano trasformazioni culturali essenziali nelle loro ricadute operative, per l'assunzione condivisa e la gestione degli obiettivi strategici dei piani di sottobacino.

- E' uno strumento che richiede l'attivazione di modelli di valutazione integrata

Il modello di valutazione integrata dovrebbe superare il carattere standardizzato delle applicazioni correnti della VAS, evolvendo verso un modello interattivo, costruito su misura del processo specifico, quindi adattivo, autoriflessivo, in grado di affiancare indicatori qualitativi e di processo agli indicatori quantitativi standard (Stame 2007). Dovrebbe inoltre consentire di:

- verificare il difficile passaggio dalle politiche di settore alle politiche integrate (il governo del territorio è ancora in gran parte sommatoria di politiche di settore); in altri termini valutare *l'efficacia, il grado di coerenza, di sinergia, e di molteplicità di valenze* delle singole azioni di pianificazione ordinaria (ai vari livelli comunale, sovracomunale, provinciale, regionale) rispetto agli obiettivi strategici e ai progetti dello scenario; *l'analisi di processo* potrebbe aiutare a indicare forme di trasformazione delle strutture amministrative ai vari livelli coerenti con questi obiettivi;
- individuare le cause del *deficit* di attuazione degli scenari strategici e delle azioni proposte dal contratto, rendendo espliciti e trattabili i processi che trasformano gli obiettivi dei piani e li rendono inefficaci, o li vanificano con azioni contrarie;
- individuare i *deficit delle strutture amministrative* nel dare operatività ai processi partecipativi;

¹³ Molto più sviluppata ad esempio nei contratti belgi, dove sovente il Contratto è promosso da associazioni locali; i percorsi *bottom up* di riqualificazione fluviale possono partire dall'attività di associazioni culturali come nel caso della *Maison de l'Homme* sul Rodano a Lione, evolutasi da attività espositive e di ricerca sulla storia fluviale, fino a diventare parte promotrice con associazioni locali e ambientaliste della riqualificazione fluviale (Micoud 2005); o da associazioni miste privato pubblico come l'Associazione per l'Arno che associa i comuni rivieraschi con associazioni sportive, ricreative, culturali e che organizza dal 2004 eventi di mobilitazione lungo il fiume dalle sorgenti alla foce (Magnaghi 2007 a)

- valutare i progetti e le politiche che è necessario *affiancare* e *integrare* a quelle in atto in ogni singola area per determinare soglie significative di inversione della tendenza al degrado e la riqualificazione integrata del sistema fluviale;
- denotare, incentivare e integrare nel processo decisionale *gli attori* (economici, sociali, culturali, ecc.) portatori di progettualità e di energie positive per la qualificazione del processo di piano¹⁴.

2) Il contributo dei contratti di fiume e dei piani di sottobacino al progetto strategico del PO

Concepito in questa forma che connota una specifica accezione di pianificazione strategica in chiave territorialista (Magnaghi 2007 c) il Contratto di fiume può specificamente favorire la realizzazione degli obiettivi del progetto strategico “Un futuro sostenibile per il PO”. In particolare:

a) il Contratto di fiume, può aiutare a costruire “dal basso” in forma incrementale, a partire da specifici contesti vallivi, il passaggio da politiche settoriali di mitigazione del rischio idraulico e inquinologico a *politiche integrate* di riqualificazione ecologica, fruitiva e paesistica del sistema fluviale. La potenzialità di questa via *bottom up* al Progetto strategico per il Po è testimoniata dal fatto che, nei Contratti in atto o in progetto, i manifesti, gli scenari strategici, i “documenti monografici di area”, che fungono da riferimento per la sottoscrizione del Contratto da parte degli attori locali, istituzionali e non, ripropongono tutti la *centralità del fiume* in quanto patrimonio identitario delle popolazioni e la sua restituzione attiva al territorio come obiettivo primario delle politiche territoriali; questa centralità, storicamente data, ma per un lungo periodo negata da processi di marginalizzazione dei sistemi fluviali dal territorio e dalle città, richiede un nuovo ruolo multisetoriale delle politiche di valorizzazione dei bacini idrografici nella pianificazione territoriale;

b) i Contratti di fiume favoriscono la *diffusione dei piani di sottobacino*: nel caso del Po, si sta verificando una sorta di “risalita dei salmoni” dal sistema fluviale della pianura padana alle valli appenniniche e alpine. Questo percorso di risalita da valle a monte assume una duplice valenza:

(i) favorisce una evoluzione concreta dai piani emergenziali che operano “a valle” delle cause del degrado dei bacini idrografici (piani storicamente rappresentati da opere idrauliche spondali, collettori, casse di espansione, vasche di laminazione, ecc), verso il trattamento strategico dell’intero bacino attraverso azioni multisetoriali “a monte”, verso la collina, la montagna, gli affluenti; trattando gli equilibri del bacino idrografico a partire dalla liberazione e dalla cura delle sorgenti; consentendo tra l’altro di affrontare in modo integrato i problemi del *global change*

(piani di conservazione della risorsa, rallentamento e trattenimento dei deflussi, riorganizzazione del bilancio idrico a fronte delle riduzioni delle portate, riuso dei reflui urbani e industriali, ecc);

(ii) favorisce il passaggio da modelli regionali “centroperiferici” del modello industriale fordista, fortemente congestionanti e squilibranti a *modelli policentrici e reticolari* che attribuiscono nuova centralità alle aree periferiche e marginali delle regioni; in particolare alle aree collinari e montane e agli entroterra costieri, affrontando i problemi relativi alla marginalità culturale, amministrativa,

¹⁴ Un “modello di valutazione polivalente” di questo tipo è quello proposto per il fiume Lambro (Irer 1998), sviluppato da S. Malcevschi nel “Progetto Olos” per il Contratto di fiume dell’Olona (Arpa Lombardia 2003)

imprenditiva e di coesione sociale, indotti in queste aree dai modelli regionali centroperiferici; con particolare riferimento al *ripopolamento rurale* nel quadro di modelli di sviluppo locale agroterziari che mettono in valore le peculiarità identitarie delle singole valli, assumendo la qualità ambientale e paesaggistica come requisito essenziale.

Un nuovo popolamento rurale ecologico, colto, consapevole del valore dei beni patrimoniali locali delle valli dell'arco alpino, della dorsale appenninica e degli entroterra costieri può costituire lo sfondo strategico dei Contratti di fiume vallivi rispetto alla pianificazione dei bacini idrografici; dal momento che l'attivazione di questo nuovo mondo rurale è la condizione di un presidio concreto del territorio, favorendo nel contempo il passaggio dalle seconde case metropolitane all'ospitalità diffusa da parte di una società locale agroterziaria; la crescita di questa società produce dunque, se remunerata, beni e servizi pubblici, *in primis* la cura delle acque. In questa prospettiva strumento fondamentale del ripopolamento rurale è il riconoscimento della *multifunzionalità dell'agricoltura* (salvaguardia idrogeologica, produzione di qualità alimentare, paesistica, ecologica, energetica, realizzazione di reti corte fra produzione e consumo); la multifunzionalità è la premessa necessaria per concepire nuove dimensioni della pianificazione degli spazi aperti, rigeneratori dell'insediamento umano degradato.

c) I Contratti di fiume costituiscono una particolare “famiglia” dei processi partecipativi in quanto consentono la sperimentazione *di forme interscalari* o *multilivello* di attivazione degli attori locali: dalle iniziative specifiche in tratti limitati di fiume, che consentono più facilmente la partecipazione diretta (di prossimità e su problemi specifici) delle popolazioni rivierasche, ad azioni di “valle” che relazionano e mettono in sinergia le azioni locali puntuali con gli scenari e i piani di sottobacino; questa interscalarità favorisce da una parte il coordinamento istituzionale degli enti pubblici del sottobacino; dall'altra contribuisce a far crescere “coscienza di luogo” (di valle, di bacino, di regione idrografica) nelle popolazioni che è alla base della sottoscrizione dei “patti” del contratto.

3) L'efficacia del processo: i Contratti di fiume come strumento della Pianificazione territoriale

In questo quadro quale collocazione “istituzionale” possono assumere i contratti di fiume per avere efficacia?

I Contratti di fiume non possono configurarsi né come un *nuovo istituto* di pianificazione che si affianca con forme di governo “speciale” agli istituti ordinari di pianificazione (come per le aree protette e i parchi); una scelta di questo tipo aggraverebbe la congestione istituzionale prodotta dalla già complessa e ridondante selva di istituti pianificatori sul territorio; né configurarsi soltanto come lo *strumento attuativo* di una politica specifica come il Piano di tutela delle acque (anche se contribuisce alla sua attuazione), dato il carattere eminentemente *multisettoriale e integrato* degli scenari dei Contratti stessi, che comportano una *pluralità* di azioni settoriali e puntuali.

Piuttosto essi possono configurarsi come una *forma specifica* di programmazione (come nel caso lombardo) che interviene e alimenta varie fasi e aspetti dei processi di *pianificazione territoriale ordinaria* alle diverse scale, nel contesto di modelli di pianificazione strategica. Dunque uno strumento innovativo della pianificazione territoriale e del governo del territorio *tout court*.

A definire questa collocazione contribuisce anche la modificazione del ruolo che va assumendo la pianificazione di bacino nel contesto della pianificazione territoriale.

Se consideriamo in futuro (ma anche con riferimento alla piena applicazione della 183/1989 artt. 1 e 3) il piano di bacino come piano che definisce le *precondizioni* ambientali dell'insediamento antropico sull'intero territorio¹⁵, tale piano dovrebbe superare il carattere di piano territoriale di settore (art 17) e assumere il ruolo cogente di *invariante strutturale* rispetto ai piani territoriali di governo del territorio ai vari livelli; una invariante che definisce in quanto tale le regole atte a garantire l'autoriproducibilità quali-quantitativa delle risorse idriche, l'equilibrio idrogeologico del bacino, il funzionamento e la continuità delle reti ecologiche; regole che investono e condizionano tutti i settori e piani interagenti con le trasformazioni dell'insediamento. Analoga funzione di invariante strutturale assumerà il *piano paesaggistico* ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio che, in quanto atto di copianificazione fra Ministero e Regioni, configura le prescrizioni del piano stesso come *sovraordinate* alle azioni e ai piani di settore e territoriali (art.145 comma 3) , intervenendo su *tutto il territorio* sia con politiche di conservazione sia di riqualificazione e ricostruzione di paesaggi degradati (che riguardano massicciamente i paesaggi fluviali sia nei fondovalle, sia nelle aree urbanizzate di pianura¹⁶).

Piano di bacino idrografico e di sottobacini, rete ecologica regionale e piano paesaggistico, pur nell'ipotesi di garantire un sistema federalistico e sussidiario fra stato, regioni e enti locali, possono così costituire il quadro coerente e interconnesso di invarianti strutturali che configurano la *parte statutaria*¹⁷ della pianificazione relativa all'ambiente e al paesaggio, che si distingue e precede la *parte strategica* delle trasformazioni territoriali¹⁸.

In questo contesto il Contratto di fiume, inserito nei processi ordinari di pianificazione, può assumere le seguenti funzioni:

- a) contribuire ad individuare e rappresentare, nell'ambito più generale della costruzione dei quadri conoscitivi dei piani territoriali, i beni patrimoniali, ambientali, territoriali e paesaggistici connessi al fiume e al bacino idrografico attraverso processi di riconoscimento socialmente condiviso dei valori identitari, facendo interagire saperi esperti con saperi contestuali, implementando un capitolo rilevante del quadro conoscitivo patrimoniale dei piani territoriali (PTR, PPR e PTCP);
- b) contribuire alla determinazione, socialmente condivisa, delle regole statutarie di salvaguardia e valorizzazione dei beni patrimoniali; regole e condizioni delle trasformazioni

¹⁵ Per una disamina del ruolo prospettico delle applicazioni future della 183/99 rimando alla *Relazione a cura del Comitato scientifico* (presidente prof. Roberto Passino) per il IV Congresso nazionale del Po (Piacenza 23 e 24 novembre 2007)

¹⁶ la relazione fra il piano paesaggistico e il piano di bacino è testimoniato ad esempio dal Piano paesaggistico della Regione Lombardia (2008, aggiornamento del Piano del 2001) laddove assume la fascia C dei PAI come ambito di valorizzazione dei paesaggi fluviali di cui denota la "rilevanza paesaggistica", attraverso la "valorizzazione dei processi di pianificazione integrata dei singoli sottobacini del PO"; ma anche ad esempio nei Progetti di paesaggio della Regione Emilia Romagna (2007), dove la valorizzazione e la promozione integrata degli ambienti fluviali, a partire dal Po, diviene una componente fondamentale della programmazione regionale.

¹⁷ mutuo qui il linguaggio della legge per il governo del territorio della Regione Toscana (Lr 1/2005) che distingue con chiarezza una parte *strutturale e statutaria* del piano che definisce le invarianti strutturali come regole di trasformazione del territorio che garantiscono la conservazione e la valorizzazione delle risorse essenziali del territorio; e una parte *strategica* che riguarda i progetti di trasformazione che devono misurarsi con gli obiettivi della parte statutaria.

¹⁸ Tale valore di relazione normativa fra Contratto di fiume e piani paesaggistici è stato ad esempio evidenziato nella progettazione del Contratto di bacino del fiume Mella, dove "si è proposto che i risultati di un processo di pianificazione strategica che vengono recepiti in un contratto di bacino fluviale costituiscano il riferimento per i progetti di paesaggio dei PTCP, i quali assumono in tal modo il valore e gli effetti dei piani di tutela..." (Dadone e Poggi 2007);

antropiche da inserire nella parte strutturale dei piani territoriali e negli strumenti valutativi dei piani e azioni di settore;

c) individuare scenari strategici di valorizzazione dei sistemi fluviali e del bacino, progetti puntuali, azioni e criteri valutativi delle politiche ordinarie di settore e dei piani territoriali, come contributo rilevante alla definizione di modelli peculiari di sviluppo locale che fanno del sistema fluviale un elemento della produzione di “valore aggiunto territoriale”;

Il riconoscimento *istituzionale* di queste funzioni nell’ambito degli istituti *ordinari* di governo del territorio e in particolare nei piani territoriali regionali, nei PTCP e nei piani comunali dovrebbe restituire *efficacia esterna* (implementazione dei processi) ai Contratti di fiume (e/odi bacino), pur mantenendo, anzi rafforzando, la loro formazione volontaria che garantisce l’effettiva partecipazione degli attori sociali locali; i loro elementi statuari e i loro scenari vanno in questo modo a costituire elementi di valutazione delle politiche di settore e dei piani territoriali: attraverso strumenti *autoritativi* (valore cogente delle invarianti strutturali), *premiali* e *contrattuali* (trattamento “pattizio” delle politiche, incentivazione finanziaria, tecnica, ecc delle politiche e dei piani a livello locale coerenti con gli statuti e con gli scenari avanzati dai Contratti).

In questa visione il Contratto di fiume è “senza portafoglio”: tuttavia i deficit di *efficacia interna* sollevati dal “Manifesto di Parma” (Borasio e Dadone 2008), riguardanti le modalità di *gestione* dei processi, richiedono finanziamenti diretti e supporti tecnico scientifici per attivare le strutture che consentono il funzionamento del processo (segreterie tecniche, strutture tecnico scientifiche per l’elaborazione degli statuti e degli scenari progettuali, agenzie di sviluppo locale e di facilitazione per la conduzione dei processi partecipativi strutturati e per la gestione continuativa delle azioni dei contratti, ecc). La risoluzione dei deficit di efficacia interna è la preconditione per affrontare, con il ruolo delineato di riconoscimento istituzionale dei Contratti, i problemi di efficacia esterna di implementazione dei processi (richiamati analiticamente nello stesso “manifesto di Parma”), attivando negli istituti di pianificazione le strutture decisionali atte ad indirizzare le voci di spesa ordinarie dei diversi settori che agiscono sul bacino fluviale (agricoltura, energia, idraulica, ecologia, urbanistica, paesaggio, ecc) verso la realizzazione degli scenari strategici progettati dal Contratto. Queste strutture decisionali debbono innanzitutto riguardare la modificazione degli assetti decisionali della struttura amministrativa regionale e provinciale, attraverso l’organizzazione di comitati intersettoriali stabili e strutturati, necessari alla costruzione di piani di sottobacino necessariamente integrati; in secondo luogo è necessario un processo di formazione del personale e di riqualificazione delle strutture tecnico-amministrative per gestire processi di pianificazione complessi che vanno dall’implementazione delle risultanze di processi partecipativi, all’organizzazione e monitoraggio permanente (valutazione integrata) delle sinergie delle politiche di settore.

Riferimenti bibliografici

G. Allegretti, M.E. Frascaroli (2006), *Percorsi condivisi: contributi per un atlante di pratiche partecipative in Italia*, Alinea, Firenze

Autorità di Bacino del fiume Po, Consulta delle province rivierasche del Po, *Un futuro sostenibile per il Po: Schema di programma di azioni per la valorizzazione del capitale umano, naturale e culturale delle terre del Po*, Parma dicembre 2007 (bozza, www.adbpo.it)

Created with an evaluation copy of Aspose.Words. To discover the full versions of our APIs please visit: <https://products.aspose.com/words/>

M. Borasio, F. Dadone(2008), “Manifesto: l’efficacia del processo”, “*Seminario sui processi partecipati per la riqualificazione paesistico-ambientale dei sottobacini del Po*”, Autorità di Bacino del Po, Parma, 31 gennaio 2008 (non edito)

F. Dadone , M. N. Poggi (2007), “I processi partecipati per la riqualificazione dei bacini fluviali”, in : *Valutazione ambientale* 12 dic. 2007 Milano

R. Gambino (2007), “Difesa del suolo e pianificazione territoriale: il caso del Po”, in M.Ercolini (a cura di), *Fiume, paesaggio, difesa del suolo: superare le emergenze cogliere le opportunità*, FirenzeUniversity Press, Firenze

IRER/ Regione Lombardia (1995)., *Bonifica riconversione e valorizzazione ambientale del bacino dei fiumi Lambro, Seveso Olona; linee orientative per un progetto integrato*(a cura di A. Magnaghi) , “Urbanistica QUADERNI” 2, Roma

IRER (1998) *Il sistema fluviale del Lambro* (a cura di A. Magnaghi), Guerini, Milano

M. Maggi, V. Falletti (2000), *Gli ecomusei: che cosa sono, cosa possono diventare*, Allemandi Torino, Londra

Ires Piemonte (2006) *Genius Loci: Perché quando, come realizzare una mappa di comunità*, Ires, Torino

A. Magnaghi (2004), “Il Contratto di fiume dell’Olona”, in A. Cusinato (a cura di) *Settimana italo francese: pianificazione e gestione del territorio: esperienze a confronto*, IUAV, Venezia 19-23 aprile, cd n.ro 2 della collana "CD Dp-Iuav" (www.lapei.org/ricerca/magnaghiuav.pdf)

A. Magnaghi (2006), “Dalla partecipazione all’autogoverno della comunità locale: verso il federalismo municipale solidale” in *Democrazia e Diritto*, n° 3 , Franco Angeli, Milano

A. Magnaghi (2007 a), “La progettazione multidisciplinare dei parchi fluviali:il basso Valdarno Empolese Valdelsa” in M.Ercolini (a cura di), *Fiume, paesaggio, difesa del suolo: superare le emergenze cogliere le opportunità*, FirenzeUniversity Press, Firenze

A. Magnaghi (2007 b),” Il territorio come soggetto di sviluppo delle società locali”, in *Etica ed Economia*, n° 2, Milano.

A. Magnaghi (a cura di) (2007 c), *Scenari strategici: visioni identitarie per il progetto di territorio*, Alinea, Firenze

A. Micoud (2004), « De l’eau comme ressource à l’eau comme patrimoine :le cas du Rhone », in A. Cusinato (a cura di) *Settimana italo francese: pianificazione e gestione del territorio: esperienze a confronto*,IUAV, Venezia 19-23 aprile, cd n.ro 2 della collana "CD Dp-Iuav"

M. Prusicki(2006), “Uno scenario strategico di riqualificazione paesistica del Basso Milanese”, in *LOTO: landscapes opportunities*, Regione Lombardia, Milano

N. Stame (2007) (a cura di) *Classici della valutazione*, Angeli, Milano

Regione Emilia Romagna (2007), *Progetti di paesaggio: idee ed esperienze nella programmazione regionale*, Aspasia, Bologna



Created with an evaluation copy of Aspose.Words. To discover the full versions of our APIs please visit: <https://products.aspose.com/words/>