

**Unione Veneta Bonifiche**

**Contratti di fiume: principi ed esperienze**

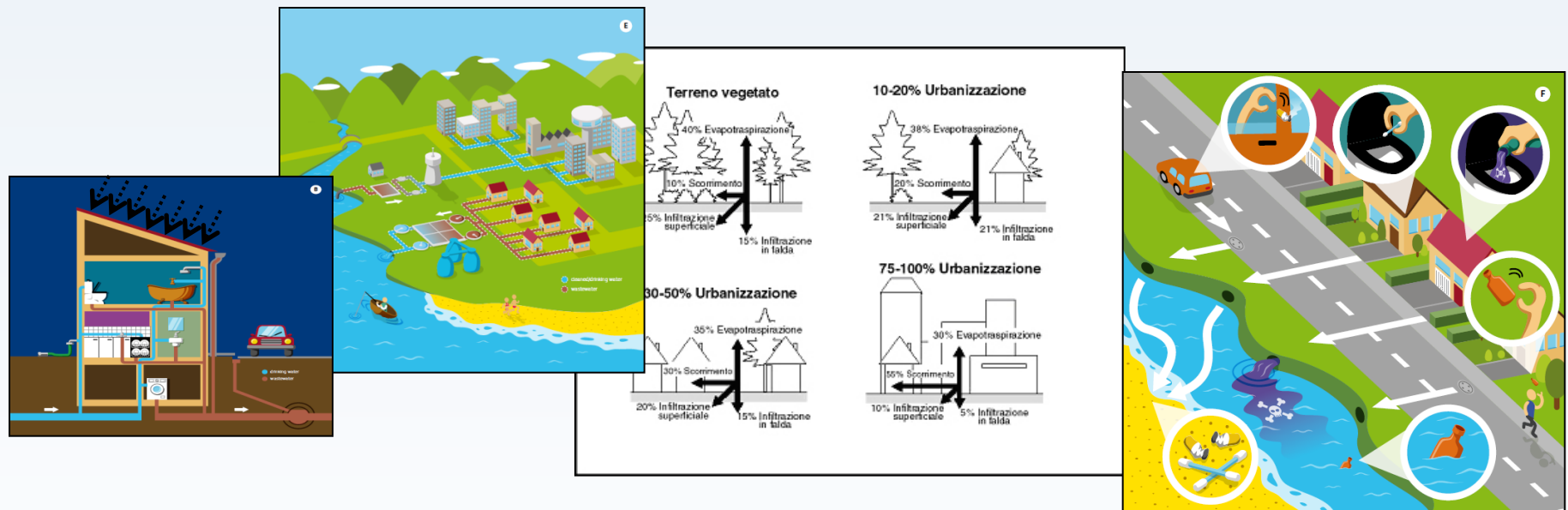
**IL RUOLO STRATEGICO DEI  
PROCESSI PARTECIPATIVI NEI  
CONTRATTI DI FIUME: DIRETTIVE  
EUROPEE E RECEPIMENTI**

**Andrea Bianco - ISPRA**

Venezia Mestre, 8 Novembre 2013

## Politiche dell'acqua e governance dei bacini idrografici: il ruolo strategico della partecipazione

Interazione tra attività umane e territorio diventa sempre più problematica. Ciò è particolarmente evidente per gli ambienti idrici e più in generale per i bacini idrografici. Tale interazione per ragioni – spesso interdipendenti – quali la cementificazione del territorio, i prelievi idrici eccessivi, gli scarichi inquinanti nei corsi d'acqua e, i fenomeni idrologici estremi legati ai cambiamenti climatici, rischia di compromettere la resilienza degli ecosistemi legati all'acqua.

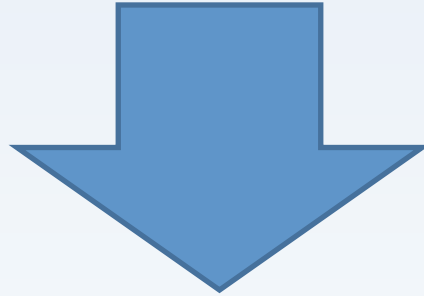


Problematiche  
complesse



Approccio sistemico

Il livello delle problematiche in gioco, la complessità e la stratificazione degli interessi, la necessità di costruire piani che producano effetti concreti e non rimangano sulla carta, richiede un approccio sistemico che tenga nella debita considerazione le interazioni reciproche che legano i servizi idrici, la difesa del suolo e gli ecosistemi



Gli strumenti di governance basati sulla partecipazione attiva degli attori socioeconomici alla costruzione e all'attuazione delle politiche dell'acqua potranno diventare uno dei capisaldi di questo approccio sistemico

**“Non si tratta di adottare soluzioni standard ma strategie condivise che tengano conto delle caratteristiche regionali e dei diversi contesti” (Bastiani, 2013)**



# ISPRA

Istituto Superiore per la  
Protezione e la Ricerca Ambientale

[IT](#) [EN](#)

Tu sei qui: [Home](#) › [Pubblicazioni](#) › [Stato dell'Ambiente](#) › Focus su Acque e Ambiente Urbano

[Home](#)

[ISPRA](#)

[Temi](#)

[Servizi per l'ambiente](#)

[Banche Dati](#)

[Progetti](#)

[Moduli e Software](#)

[Cartografia](#)

## Focus su Acque e Ambiente Urbano

### IX Rapporto Qualità dell'ambiente Urbano

Il Focus "Acque e ambiente urbano", curato dal Dipartimento Tutela delle Acque Interne e Marine, è un lavoro multidisciplinare che approfondisce da punti di vista differenti e complementari le complesse interazioni tra le città e l'acqua. In particolare i diversi contributi del Focus sono stati strutturati dando spazio a tutte quelle esperienze, sia tecniche che gestionali, orientate al superamento della settorializzazione tra servizi idrici, difesa idraulica e tutela delle acque.

[Scarica la pubblicazione \(pdf - 6 Mb\)](#)

ISPRA

Stato dell'Ambiente

46/2013

[Stampa](#)

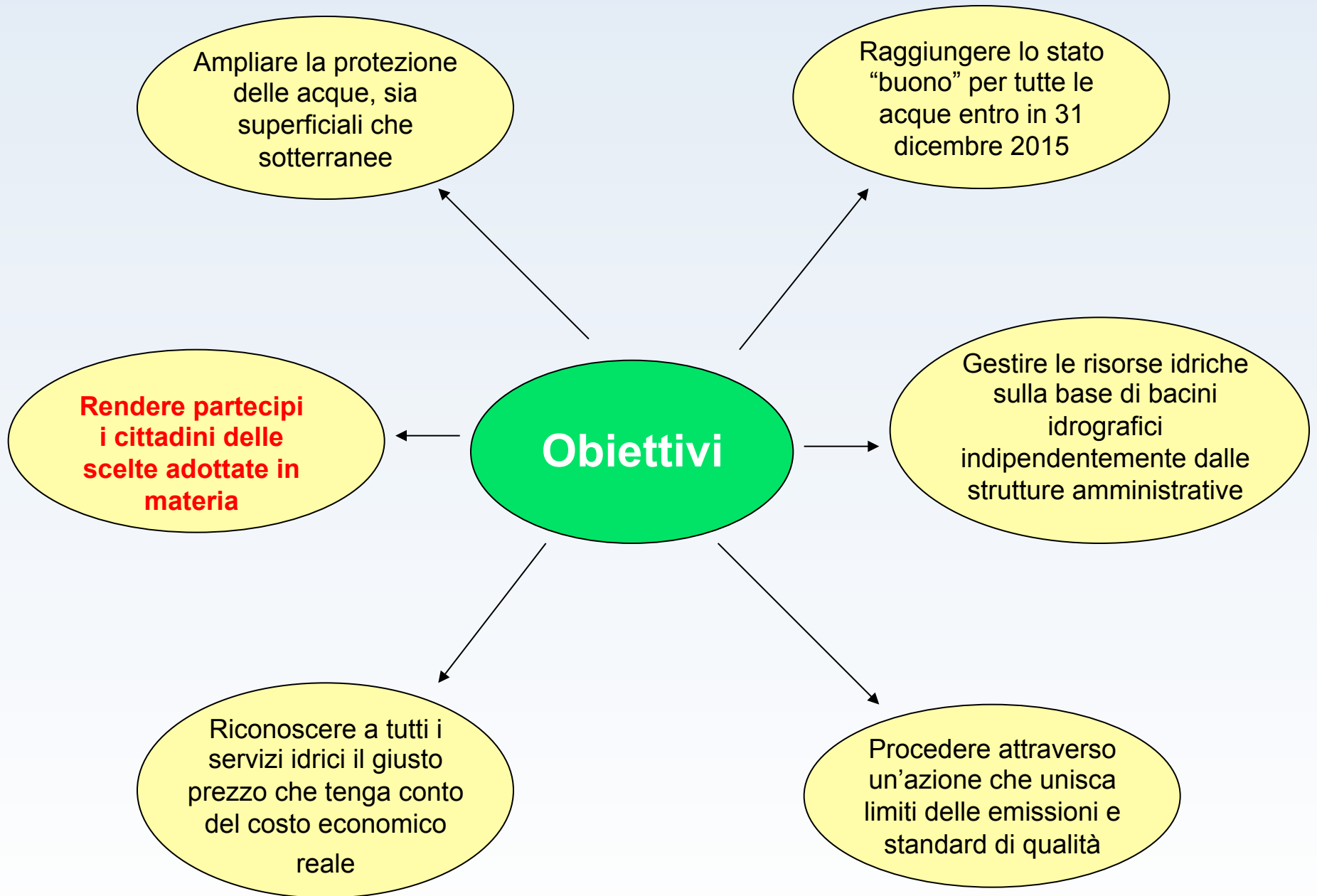


# La politica europea sulle acque

- **Prima fase (anni '70-80): standard di qualità per specifiche destinazioni di uso**
- **Seconda Fase (anni '90): riduzione inquinamento da fonti specifiche di particolare rilievo (nitrati da agricoltura, acque reflue urbane, IPPC)**
- **Terza fase (da 2000 in poi): la Direttiva quadro sulle acque (Direttiva 2000/60/CE) e direttive figlie (2007/60/CE, ecc.)**

# **Direttiva 2000/60/CE: Aspetti generali**

- **Protezione delle acque a livello comunitario, sulla base di principi e obiettivi comuni**
- **Obiettivi vincolanti, ma flessibilità negli strumenti attraverso i quali raggiungere tali obiettivi**
- **Attuazione attraverso la piena partecipazione di tutte le parti interessate**
- **Pianificazione di lungo periodo**



Tutela e gestione delle acque a livello di bacino idrografico

```
graph TD; A[Tutela e gestione delle acque a livello di bacino idrografico] --> B["Il territorio nel quale scorrono tutte le acque superficiali attraverso una serie di torrenti, fiumi ed eventualmente laghi per sfociare in un punto specifico di un corso d'acqua (lago o la confluenza di un fiume)"]; B --> C[Unità territoriale di riferimento: "Distretto idrografico"]; C --> D["Area di terra o di mare, costituita da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee e costiere e che rappresenta la principale unità di gestione dei bacini idrografici"];
```

“ Il territorio nel quale scorrono tutte le acque superficiali attraverso una serie di torrenti, fiumi ed eventualmente laghi per sfociare in un punto specifico di un corso d’acqua (lago o la confluenza di un fiume)”

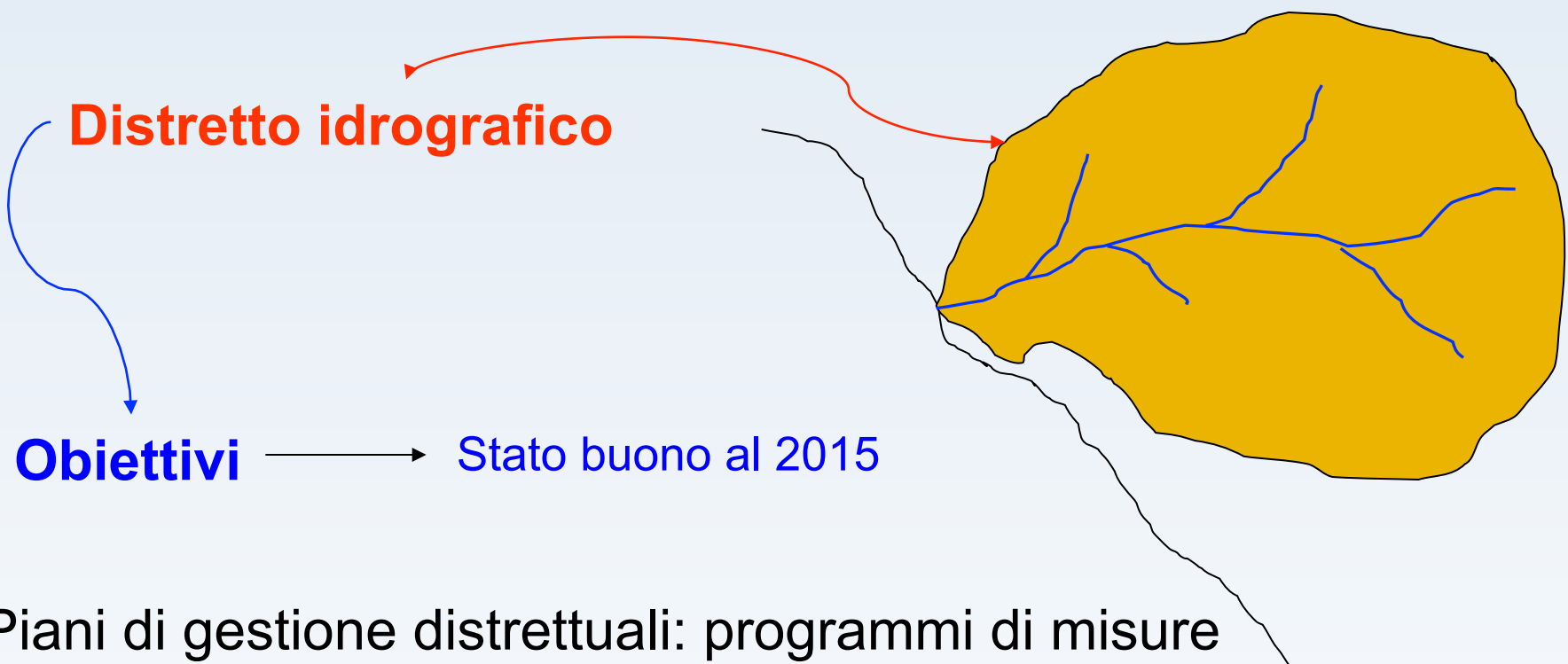
Unità territoriale di riferimento: “Distretto idrografico”

“Area di terra o di mare, costituita da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee e costiere e che rappresenta la principale unità di gestione dei bacini idrografici”



**Principali  
Bacini  
idrografici in  
Europa**





**Distretto idrografico**

**Obiettivi**

Stato buono al 2015

Piani di gestione distrettuali: programmi di misure

**Misure i base**

Requisiti minimi  
del programma

**Misure supplementari**

A complemento delle  
misure di base

# La nuova Direttiva “Alluvioni” (recepita con il D.lgs 49/2010)

Istituisce un quadro metodologico per la valutazione e gestione del rischio di alluvioni

## SU CIASCUN DISTRETTO GLI STATI MEMBRI:

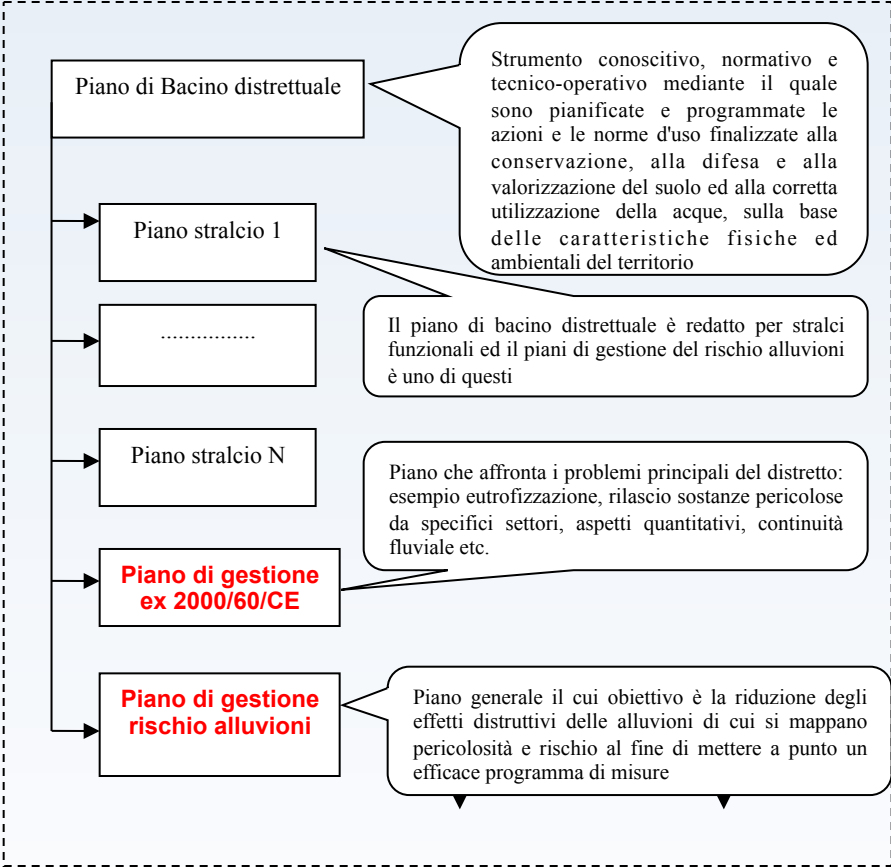
entro il 22 dicembre 2012 effettuano una valutazione preliminare del rischio di alluvione

entro il 22 dicembre 2013, individuano le zone per le quali esiste un rischio potenziale significativo di alluvione predisponendo specifiche mappe di pericolosità e mappe di rischio di alluvione, nella scala più appropriata.

entro 22 dicembre 2015 provvedono a ultimare e pubblicare i piani di **gestione del rischio di alluvione**:

- Definiscono gli obiettivi della gestione per le zone a rischio alluvione (evidenziando la riduzione delle eventuali conseguenze negative su salute, ambiente, beni culturali, ecc.)
- Contengono le misure per raggiungere detti obiettivi

# Quadro della governance a livello di distretto idrografico



**Nella pratica sia i Piani di Gestione *sensu* WFD che i Piani di assetto idrogeologico ex FD costituiscono stralci del piano di bacino distrettuale**

# La pianificazione distrettuale

## Distretto idrografico



**Piani di gestione acque ex Direttiva 2000/60/CE:** si propone di conservare o perseguire il buono stato di tutti i corpi idrici alla scala gestionale del distretto idrografico, attraverso cicli sessennali di pianificazione.

**Piani di gestione rischio alluvioni ex Direttiva 2007/60/CE:** Anche la FD adotta un processo di pianificazione dinamica attraverso lo strumento del Piano di gestione del rischio da alluvione. Esso deve essere pubblicato a partire dal 2015

**Le due direttive condividono la prima scadenza temporale (2015) per il raggiungimento dei rispettivi obiettivi**

## La Direttiva 2000/60/CE e 2007/60/CE nel contesto della pianificazione distrettuale



➤ **Necessità di coordinamento delle politiche**

➤ **Necessità di dare attuazione alle direttive 2000/60/CE e 2007/60/CE con una visione sistemica che coinvolga tutti i livelli di governo del territorio e tutti gli stakeholders**

Entro la fine del 2015 è previsto l'aggiornamento del piano di gestione delle acque (WFD) e la prima pubblicazione del piano di gestione del rischio alluvione (FD)

**È un'importante occasione per coordinare le politiche a livello distrettuale sia le politiche di tutela delle acque con quelle di difesa dalle acque**



**Coinvolgimento di tutti gli attori socio economici e istituzionali del distretto**



**Contratti di fiume:** strumenti in grado di coordinare tra loro le politiche dei diversi enti territoriali a più scale, con un coinvolgimento diretto delle comunità locali

# COINVOLGIMENTO ATTIVO DEGLI ATTORI CHE VIVONO E OPERANO SUL IL TERRITORIO

Direttiva Alluvioni

Direttiva Quadro Acque

Riconoscono una grande importanza alla partecipazione del pubblico ai processi di pianificazione e alla partecipazione del pubblico ai processi di attuazione dei rispettivi Piani di gestione distrettuali.

Il legislatore comunitario ha voluto favorire una piena integrazione e sinergia tra le politiche di gestione dei distretti e le politiche di gestione delle acque. A livello di distretto vi sia un coordinamento delle politiche e delle azioni programmate per l'attuazione delle due direttive.

**Il coordinamento della politiche di coinvolgimento attivo degli attori interessati rappresenta uno degli strumenti previsti (art. 9 FD)**



## Art. 14 direttiva 2000/60/CE – informazione e consultazione del pubblico

Gli Stati membri promuovono la partecipazione attiva di tutte le parti interessate all'attuazione della presente direttiva, in particolare all'elaborazione, al riesame e all'aggiornamento dei piani di gestione dei bacini idrografici. Gli Stati membri provvedono affinché, per ciascun distretto idrografico, siano pubblicati e resi disponibili per eventuali osservazioni del pubblico, inclusi gli utenti:

- il calendario e il programma di lavoro per la presentazione del piano
- una valutazione globale provvisoria dei problemi di gestione delle acque importanti, identificati nel bacino idrografico, almeno due anni prima dell'inizio del periodo cui si riferisce il piano
- copie del progetto del piano di gestione del bacino idrografico, almeno un anno prima dell'inizio del periodo cui il piano si riferisce

## **Art. 10 D.lgs. 49/2010 – informazione e consultazione del pubblico**

Le autorità di bacino distrettuali e le regioni in coordinamento con il Dipartimento della protezione civile garantiscono l'accesso alle informazioni mettendo a disposizione del pubblico:

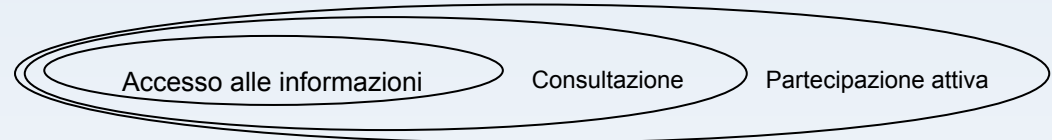


1. Valutazione preliminare del rischio alluvione
2. Mappe della pericolosità da alluvione
3. Mappe del rischio alluvione
4. Piani di gestione del rischio inondazione

**5. Promuovono la partecipazione attiva delle parti interessate**

# Partecipazione pubblica nella formazione dei Piani di gestione ex WFD e FD

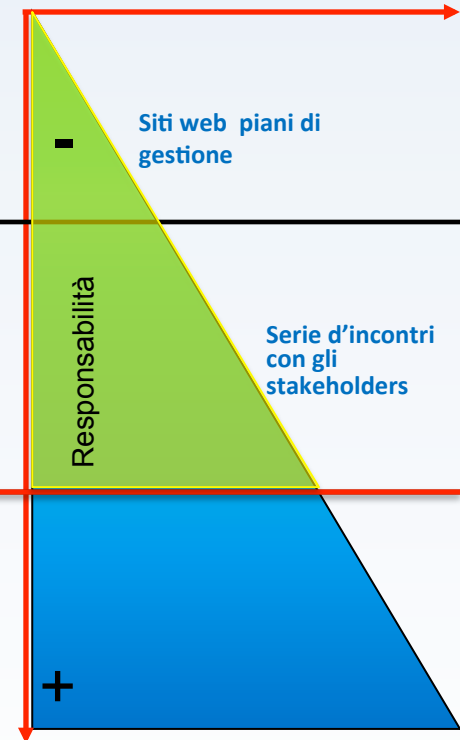
## Tre livelli di partecipazione con livello di coinvolgimento crescente



*Accesso alle informazioni: consiste nella semplice messa a disposizione di dati e documenti senza possibilità di interlocuzione da parte del pubblico interessato*

*Consultazione dei documenti e delle proposte di piano, cui il pubblico può reagire, in forma sia scritta che verbale. In tale maniera le informazioni e le opinioni raccolte costituiscono una base informativa che può essere impiegata nell'elaborazione delle soluzioni, fermo restando comunque che non vi è alcun obbligo formale di tener conto delle stesse*

Il livello più alto viene offerto dalla **partecipazione attiva** al processo di elaborazione del piano e implica la possibilità di tutte le parti interessate di esercitare una propria influenza diretta sul processo decisionale in atto, attraverso la loro presenza concreta sia nella fase di discussione dei problemi che nella fornitura di contributi e proposte alla loro risoluzione



## Numero soggetti che hanno prodotto osservazioni nel corso del processo di formazione dei piani di gestione

Distretto idrografico	Consultazione progetto di piano		
	Attori istituzionali	Attori economici	Associazioni/ONG
Padano	12	8	6
Alpi orientali	20	14	8
Appennino settentrionale	15	1	2
Appennino centrale	2	2	2
Appennino meridionale	5	3	3
Serchio	11	18	1
Sicilia	2	1	-
Sardegna	5	2	-

Fonte: Bianco, Pineschi 2010

Il numero dei soggetti mobilitabili ai fini del coinvolgimento attivo e dell'ordine delle centinaia



Istituti partecipativi di livello intermedio. Es. Contratti di Fiume

*“Per contratti di fiume si intendono quelle forme di **accordi volontari**, ascrivibili alla programmazione strategica negoziata, che prevedono **un’ampia mobilitazione degli attori locali di un territorio** al fine di individuare un **piano d’azione condiviso**, finalizzato ad affrontare le problematiche ambientali di un bacino fluviale, secondo una logica integrata e multidisciplinare[...]. Si tratta di un processo in cui i soggetti che vi prendono parte **definiscono in maniera consensuale e cooperativa** il piano d’azione per la pianificazione di un bacino fluviale e **s’impegnano a rispettarlo**” (Bastiani, 2011).*

*“Le strategie portate avanti da un contratto di fiume devono poter promuovere azioni coordinate che riguardano suolo, l’acqua e le risorse collegate. Devono impegnare direttamente gli stakeholders nella protezione del capitale naturale” (Bastiani, 2013).*

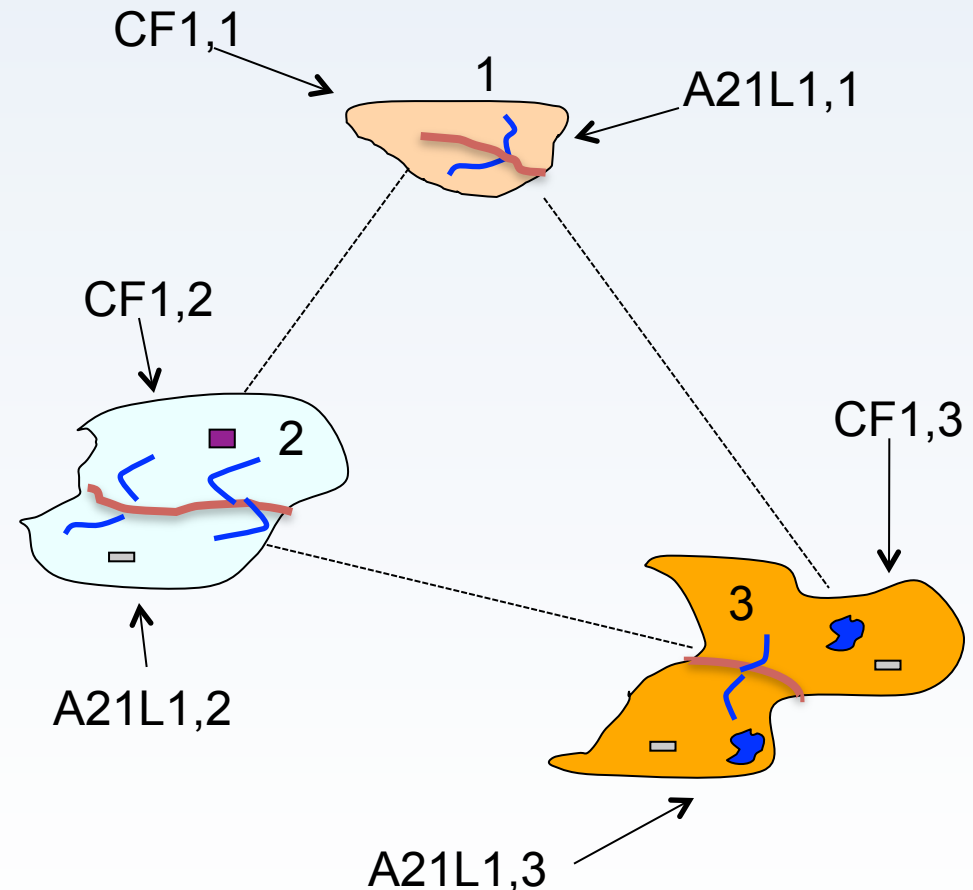
**“Contratti di fiume” e pianificazione di distretto ?**

I contratti di fiume possono fungere da elemento di raccordo e coordinamento delle politiche attuate a diversi livelli di governo del territorio, con un coinvolgimento diretto delle comunità locali

Doppio livello di partecipazione per la costruzione delle politiche

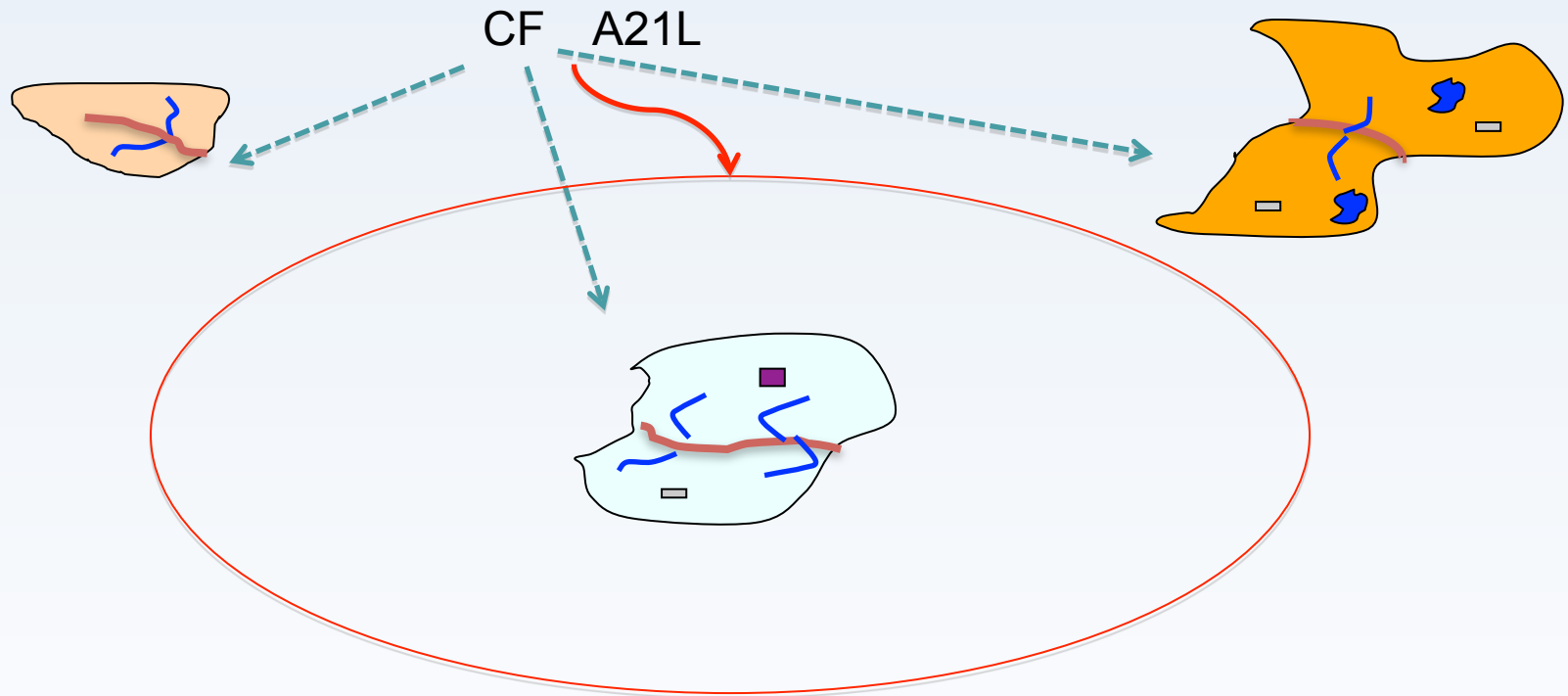
Livello **MICRO** sub-distrettuale

**Prossimo ai territori e alle comunità che vi abitano**, farà perno sulla suddivisione dei distretti in bacini idrografici e sub-ambiti territoriali/settoriali, e sarà incardinato sulla costruzione e valorizzazione degli strumenti di *governance* locali, anche di tipo *pattizio*, i quali potranno assumere la conformazione di spazi in cui poter approfondire, trovare le soluzioni e comporre i conflitti legati a particolari problematiche locali



# Doppio livello di partecipazione per la costruzione delle politiche dell'acqua e del territorio

Livello **MICRO** sub-distrettuale



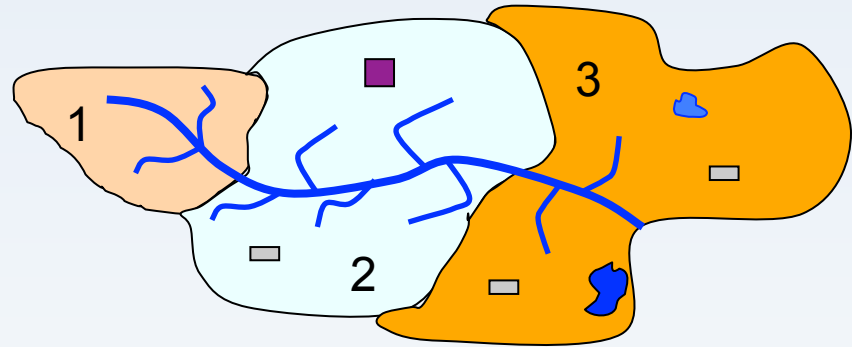
Livello **MACRO**: Piano di gestione



# Livello distrettuale

Consente lo sviluppo di una discussione sui contenuti del piano di gestione su una base territoriale allargata, aperta cioè a tutti gli attori istituzionali, sociali ed economici che operano sul distretto

Livello **MACRO**: Piano di gestione

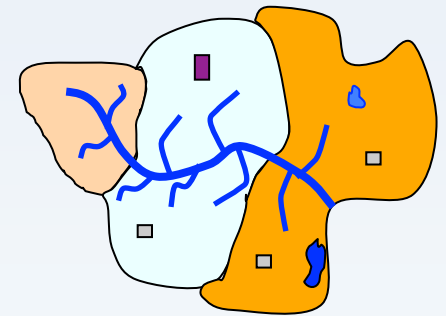
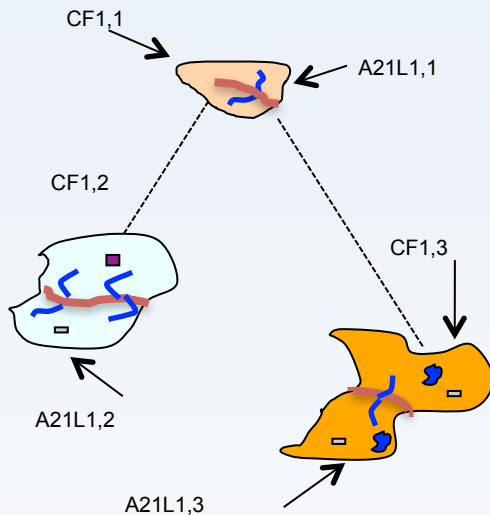


Può consentire di declinare concretamente il terzo livello di partecipazione previsto dalle WFD e FD garantendo la partecipazione attiva (effettiva) del pubblico alla processo di revisione del PDG

Possibilità di esercitare un'influenza reale sui processi decisionali

**Strumenti di democrazia intermedia che funge da raccordo tra i livelli locale e distrettuale**

**Per coinvolgere gli stakeholders nella definizione delle strategie di livello distrettuale**



**Strumenti attuativi della pianificazione distrettuale.**

**Per coinvolgere, con piena assunzione di responsabilità, i livelli locali di governo e gli stakeholders nell'attuazione della pianificazione distrettuale**

## COINVOLGIMENTO ATTIVO DEGLI ATTORI LOCALI : VANTAGGI

- Aumento della **consapevolezza** pubblica sulle questioni e sulle condizioni ambientali nei distretti
- possibilità di utilizzare la **conoscenza**, le esperienze e le iniziative degli attori sociali, migliorando la qualità dei piani e della gestione dei bacini idrografici
- possibilità di ottenere l'**adesione**, l'**impegno** e il **sostegno** del pubblico rispetto ai processi decisionali
- possibilità di garantire **processi decisionali** più **trasparenti**
- possibilità di **diminuire le contestazioni**, le incomprensioni, e conseguenti ritardi e ottenere una messa in atto più efficace
- aumento della capacità di **apprendimento collettivo**: se mediante la partecipazione si ottiene un dialogo costruttivo tra tutte le parti coinvolte
- possibilità d'arrivare a **soluzioni accettabili**
- possibilità di **riduzione dei conflitti** e problemi di **gestione** e **costi**
- **Equilibrio** tra tutela esigenze di tutela dalle alluvioni e di valorizzazione dei corpi idrici e risposte alle necessità e interessi dei territori

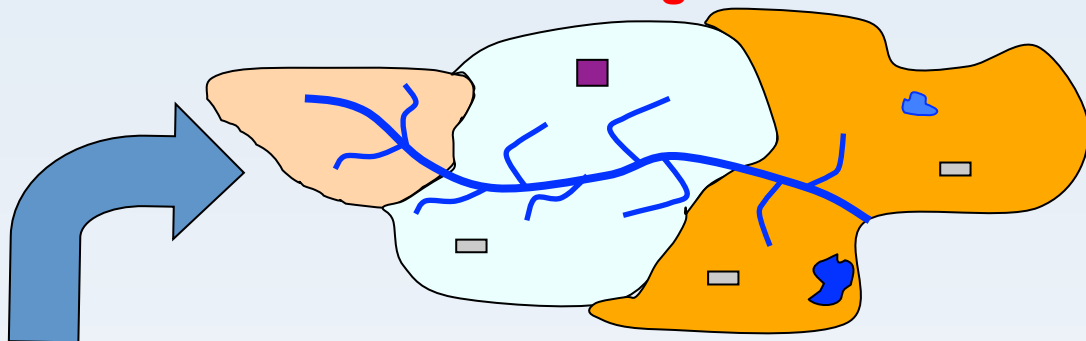
## COINVOLGIMENTO ATTIVO DEGLI ATTORI

La capacità di coinvolgimento degli attori che vivono il territorio fluviale nei processi decisionali delle politiche di prevenzione e riduzione del rischio, nei processi di gestione delle emergenze, nei processi di tutela dei corpi idrici può rappresentare un importante fattore strategico per il successo delle stesse politiche

Il recupero di tutti gli attori territoriali nella formazione delle politiche di gestione dei bacini fluviali, può essere importante al fine di facilitare quell'assunzione di responsabilità collettiva necessaria sia al miglioramento della gestione dei bacini fluviali sia alla minimizzazione dei rischi d'inondazione

Il recupero del fattore umano, oltre ad essere determinante per il successo delle politiche di riduzione del rischio, può esserlo ancora di più ai fini dell'attivazione di procedure di prevenzione e/o gestione delle procedure di emergenza. Accrescere la consapevolezza sui rischi, può diventare infatti uno strumento importante sia ai fini della prevenzione che in termini di sorveglianza del territorio

## Distretto idrografico

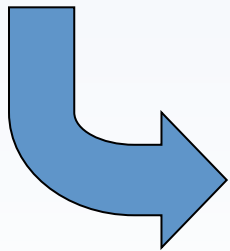


Alla scala del distretto in qualità di soggetti capaci di sintetizzare la profondità e la complessità di intere porzioni dei distretti idrografici, potranno diventare un importante elemento di raccordo tra i livelli sub-distrettuale e distrettuale.

**Strumenti di governance a base pattizia :**  
es. Contratti di Fiume, A21L, ecc.



Un Livello intermedio di partecipazione che funge da raccordo tra il livello distrettuale e quello locale (fiume, bacino idrografico)



Al livello sub-distrettuale potrebbero rappresentare infatti uno dei modi per dare voce a quei soggetti che altrimenti hanno poche possibilità di contribuire alla formazione dei piani

# Conclusioni

---

- **Coinvolgimento dei livelli locali di governo e degli attori socio-economico locali può essere determinante**
  - a) per il successo delle politiche sia di tutela che di riduzione del rischio
  - b) i fini dell'attivazione di procedure di prevenzione e/o gestione delle procedure di emergenza
  - c) possibilità di garantire processi decisionali più trasparenti
  - d) aumento della consapevolezza pubblica sulle questioni e sulle condizioni ambientali nei distretti
  - e) miglioramento la qualità dei piani attraverso la valorizzazione della conoscenza, delle esperienze e dell'iniziativa di tutti gli attori del distretto
  - f) miglioramento dell'attuazione dei piani grazie al coinvolgimento diretto degli attori e all'assunzione condivisa delle responsabilità nell'attuazione delle misure di piano
  - g) riduzione dei conflitti, delle contestazioni e dei problemi di gestione e costi, grazie alla possibilità d'arrivare a soluzioni accettabili per tutti
- **Un migliore coordinamento delle politiche a livello distrettuale**
  - a) per l'aggiornamento dei PdT (2014), per l'aggiornamento del PdG (2015); per la redazione dei PdG Alluvioni (2015); attuazione e completamento dei PdG
  - b) equilibrio tra tutela esigenze di tutela dalle alluvioni e di valorizzazione dei corpi idrici e risposte alle necessità e interessi dei territori

**Grazie per l'attenzione!**



**ISPRA**

Istituto Superiore per la Protezione  
e la Ricerca Ambientale

[andrea.bianco@isprambiente.it](mailto:andrea.bianco@isprambiente.it)