

# PARTECIPAZIONE E PROCESSI NEGOZIALI PER IL GOVERNO DEI BACINI IDROGRAFICI

## Osservazioni sui Contratti di fiume per i bacini locali

**Michele Zazzi**



DIPARTIMENTO  
ARCHITETTURA  
E PIANIFICAZIONE TERRITORIALE 

Pollenzo - 23 e 24 marzo 2006

# SUL GOVERNO DEI BACINI IDROGRAFICI

IL QUADRO CULTURALE

1.

Configurazione dialogica e interattiva dei processi di pianificazione territoriale, con attenzione per processi attuativi secondo forme associative, patti, accordi, ...

dove il settore pubblico detentore della capacità di attivazione del processo partecipativo intenda lasciare adeguate quote di potere alla interazione cooperativa o conflittuale tra attori e assetti istituzionali che partecipano al processo decisionale

2.

La pianificazione territoriale: “rappresentazione” di una visione condivisa, quadri di conoscenza e valutazione, funzioni regolative, funzioni programmatiche ?

ATLANTI  
/  
MAPPE DI  
CRITICITA'

ASSETTI  
/  
SCENARI

NORME  
(indirizzi, direttive,  
prescrizioni)

PROGETTI  
/  
OPERE

INTERPRETAZIONE STRUTTURALE VS NEGOZIAZIONE STRATEGICA ?

# SUL GOVERNO DEI BACINI IDROGRAFICI

UN PUNTO DI VISTA

3.

... porre in evidenza alcune ipotesi a supporto dell'attivazione di processi innovativi per il governo dei bacini idrografici, processi sensibili alla necessità di attivare in modo sistematico istanze di partecipazione e di *governance* nelle ordinarie forme di azione territoriale che agiscono sui bacini stessi e sulle risorse idriche ivi localizzate

Interesse per la transizione in corso da modi di governo tradizionale delle risorse ambientali a modi di governo che contemplino l'introduzione di pratiche di concertazione e di processi negoziali nella costruzione di politiche e piani

4.

La disciplina della pianificazione può assolvere con competenze specifiche a questo ruolo?

Verificare se nella recente evoluzione che ha contraddistinto le forme di concertazione e programmazione nel campo delle tutele paesaggistico-ambientali sia possibile ravvisare un quadro di riferimento per meglio articolare con scopi operativi e gestionali i principi di buon governo dei bacini idrografici

INTEGRAZIONE VS SPECIALIZZAZIONE ?

# SUL GOVERNO DEI BACINI IDROGRAFICI

**IIPOTESI: ELEMENTI DI CRISI E OPPORTUNITA'**

**CRISI DEL GOVERNO DELLE ACQUE** nei modelli istituzionali esistenti (con ricadute significative per l'efficacia, il funzionamento e la legittimazione dei processi decisionali tradizionali)

**FRAMMENTAZIONE DEI PROCESSI DECISIONALI** e **INSUFFICIENZA DELLE FORME DI PARTECIPAZIONE SOCIALE** nello sviluppo e nella messa in atto delle politiche delle acque

**EFFICACIA LIMITATA DELLE POLITICHE ORDINARIE DI SETTORE ALLA SCALA LOCALE** e difficoltà di attuazione delle azioni programmate

**Maggiore orientamento della società a regolare la compresenza delle coalizioni di interessi in gioco: ACCORDI DI INTERESSE PUBBLICO VALIDI IN SITUAZIONI DETERMINATE**

**Maggiore ATTITUDINE ALLA GOVERNANCE** e alla rappresentazione dell'interazione sociale rispetto al solo esercizio di principi autoritativi legittimabili secondo ampi gradi di discrezionalità

**SPECIFICITÀ DEI PROCESSI DI GOVERNO DELLE ACQUE** (può diventare stimolo per la formulazione di politiche innovative, che indirizzino le direttive pubbliche tradizionali verso la trasformazione in pratiche sociali diffuse ? )

**Un'attività strutturata di partecipazione sociale nei processi decisionali applicati alle politiche di bacino idrografico può costituire una alternativa adeguata ai modi di coordinamento e attuazione solitamente utilizzati nella pianificazione di bacino?**

# PARTECIPAZIONE E CONCERTAZIONE NELLE POLITICHE PER I BACINI IDROGRAFICI

ACCEZIONI PLAUSIBILI DI CONCERTAZIONE

**1.**  
**COOPERAZIONE INTER-ISTITUZIONALE** dei diversi attori pubblici coinvolti nella promozione delle politiche di bacino

**A. composizione dei conflitti tra amministrazioni**

**B. individuazione di forme stabili di cooperazione e coordinamento**

**C. individuazione delle scale più opportune per definire il governo dei bacini idrografici secondo criteri di sussidiarietà**

*Sono gli obiettivi che pare ragionevole affidare a questo tipo di interazione e che caratterizzano l'azione fino a ora portata avanti dalle Autorità di bacino*

# PARTECIPAZIONE E CONCERTAZIONE NELLE POLITICHE PER I BACINI IDROGRAFICI

ACCEZIONI PLAUSIBILI DI CONCERTAZIONE

**2.**

**MODULAZIONE DEI LIMITI APPOSTI AI DIRITTI D'USO DEL SUOLO**

**A. forme di perequazione territoriale**

**B. scambio e contrattazione rispetto ai contenuti delle politiche di tutela**

**C. negoziazione di incentivi nei procedimenti di de-localizzazione o di miglioramento delle prestazioni dei beni a rischio**

**D. fiscalità redistributiva finalizzata a un riequilibrio degli oneri della tutela tra le diverse comunità territoriali interessate**

# PARTECIPAZIONE E CONCERTAZIONE NELLE POLITICHE PER I BACINI IDROGRAFICI

ACCEZIONI PLAUSIBILI DI CONCERTAZIONE

**3.**

**ATTIVARE POLITICHE CONCORDATE inerenti all'utilizzazione compatibile delle risorse idriche e alla valorizzazione degli ecosistemi acquatici NEL QUADRO DEI PROGRAMMI DI SVILUPPO LOCALE**

**A. indirizzi e strategie per la riqualificazione di bacini in stato critico**

**B. valutazione patrimoniale a fini assicurativi di beni e attività in zone a rischio**

**C. integrazione delle politiche di bacino nei processi ordinari di governo del territorio**

# PROCESSI NEGOZIALI PER IL GOVERNO DEI BACINI IDROGRAFICI

PROCESSI NEGOZIALI - FINALITÀ

## 1. Opzione:

per superare le difficoltà degli assetti politico-istituzionali esistenti (comunque gerarchici)

per favorire la concertazione consensuale nella ottimizzazione delle risorse organizzative e finanziarie

per rispondere alla domanda di autonomia decisionale proveniente sia dai livelli di governo intermedi, sia dagli attori sociali

2nd WORLD WATER FORUM -  
Marzo 2000

## 2. Condizione “essenziale”:

per le pratiche di *governance* locale nel bacino idrografico

per la definizione di criticità e strategie di risposta in quanto problemi non generalizzabili a qualsiasi contesto

per selezionare soluzioni specifiche e rispondenti alle esigenze delle comunità territoriali

CONTRATTI  
DI FIUME

## 3. Opportunità per:

individuare gli ambiti territoriali per la localizzazione delle azioni prioritarie di riqualificazione, quali i corridoi fluviali multifunzionali e, al loro interno, i sistemi territoriali locali, secondo cui articolare le aree di intervento e i temi di progetto



# PROCESSI NEGOZIALI PER IL GOVERNO DEI BACINI IDROGRAFICI

PROCESSI NEGOZIALI - SCENARI

SCENARI

VISIONI STRATEGICHE

FATTORI DI INTEGRAZIONE

FATTORI DI VALUTAZIONE

SISTEMI INTEGRATI DI POLITICHE

SCENARIO STRATEGICO DI  
RIQUALIFICAZIONE FLUVIALE

CONTRATTI  
DI FIUME

MODELLO DI VALUTAZIONE DELLE  
POLITICHE IN ATTO E PREVISTE

centralità del processo di costruzione degli scenari e delle azioni strategiche collegate, per un rapporto fertile tra uno strumento efficace perché volontario, e quindi in grado di mobilitare un numero potenzialmente maggiore di risorse di consenso, e strumenti di settore con contenuti normativi vissuti spesso come obblighi non condivisi, ma comunque prevalenti per la loro forza istituzionale

strumenti che permettono di “adottare un sistema di regole in cui i criteri di utilità pubblica, rendimento economico, valore sociale, sostenibilità ambientale, intervengono in modo paritario nella ricerca di soluzioni efficaci per la riqualificazione di un bacino fluviale”

# PROCESSI NEGOZIALI PER IL GOVERNO DEI BACINI IDROGRAFICI

PROCESSI NEGOZIALI  
AMBITI TERRITORIALI E AZIONI DI SVILUPPO LOCALE

AZIONI DI SVILUPPO LOCALE

## CONTRATTI DI FIUME

1.  
... possono agire su ambiti che si costituiscono come patrimoni ambientali irrinunciabili, rigorosamente selezionati e per i quali sono previste azioni prevalentemente finanziate dall'autorità pubblica
2.  
... possono interessare contesti territoriali per i quali non sono prevedibili iniziative economiche autosufficienti e per le quali non esistono concrete possibilità di tutela sostenute dal finanziamento pubblico
3.  
... possono configurarsi come attività che mantengono una capacità imprenditoriale autonoma, a volte in diretto contrasto con la conservazione dei patrimoni ambientali interessati

AMBITI TERRITORIALI

## PROGRAMMA DI AZIONE

Azioni sulle infrastrutture  
Azioni di pianificazione  
Azioni regolative  
Azioni di recupero e valorizzazione ambientale  
Azioni per supportare il partenariato locale e la promozione culturale

# IL CONTRATTO DI FIUME E LE POLITICHE REGIONALI SULLE ACQUE (LOMBARDIA)

La Regione Lombardia, per la tutela e la valorizzazione delle risorse idriche, ispirandosi alla Direttiva 2000/60/CE, si è posta come obiettivo di governo lo “Sviluppo del Partenariato”, promuovendo, con il supporto tecnico-scientifico di ARPA Lombardia, i processi denominati “Contratti di fiume”, finalizzati alla riqualificazione dei bacini fluviali dell’Olona, del Seveso e del Lambro

La L.r. 26/2003 prevede il CONTRATTO DI FIUME e il CONTRATTO DI LAGO come strumenti di programmazione negoziata per la promozione della “concertazione e l’integrazione delle politiche a livello di bacino e sottobacino idrografico, con la partecipazione dei soggetti pubblici e privati, per la tutela e la valorizzazione delle risorse idriche e degli ambienti connessi e la salvaguardia del rischio idraulico”



**PROTOCOLLO D'INTESA**  
Percorso condiviso

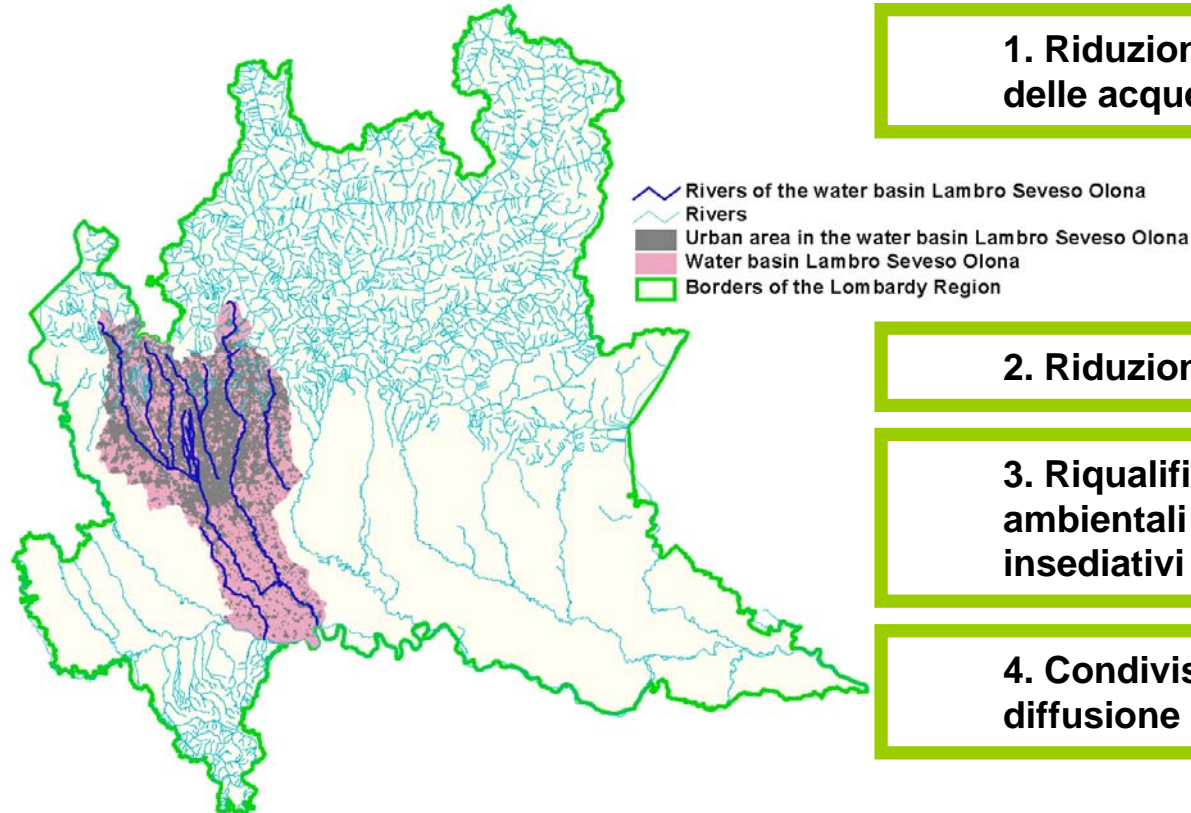


**SOTTOSCRIZIONE ACCORDO QUADRO  
DI SVILUPPO TERRITORIALE**

**FORTE IMPEGNO** degli enti locali, dei cittadini e degli utilizzatori delle acque al fine di concorrere con **LE PROPRIE COMPETENZE E I PROPRI POTERI** al raggiungimento degli obiettivi condivisi

# CONTRATTI DI FIUME

## I bacini idrografici dei fiumi Lambro - Seveso - Olona



**1. Riduzione dell'inquinamento delle acque**

**2. Riduzione del rischio idraulico**

**3. Riqualificazione dei sistemi ambientali e paesistici e dei sistemi insediativi afferenti ai corridoi fluviali**

**4. Condivisione delle informazioni e diffusione della cultura dell'acqua**

Al fine di perseguire obiettivi che tendano a conciliare le funzioni multiple e gli usi del corso d'acqua, delle sue sponde, delle risorse d'acqua del bacino e, più in generale, a modificare l'assetto insediativo del bacino fluviale verso modelli di sviluppo autosostenibili, sono stati promossi il "Contratto di Fiume Olona-Bozzente-Lura", il "Contratto di Fiume Seveso" e il "Contratto di Fiume Lambro", iniziative basate sulla realizzazione di accordi tra attori pubblici e privati

# FIRMATARI

CONTRATTI DI FIUME Lambro - Seveso - Olona

## Regione Lombardia

Direzione Generale Servizi di  
Pubblica Utilità  
Direzione Generale Presidenza  
Direzione Generale Opere  
Pubbliche  
Direzione Generale Agricoltura  
Direzione Generale Qualità  
dell'Ambiente  
Direzione Generale Territorio  
Ufficio scolastico per la Lombardia

## Altri enti pubblici

ARPA Lombardia  
Provincia di Como  
Provincia di Milano  
Provincia di Varese  
Autorità di bacino del fiume Po  
Agenzia interregionale per il Po  
Ambito territoriale ottimale Como  
Ambito territoriale ottimale Milano  
Ambito territoriale ottimale Varese

## Comuni

...

# I "TAVOLI" ISTITUZIONALI

CONTRATTI DI FIUME Lambro - Seveso - Olona

**PROTOCOLLO D'INTESA**

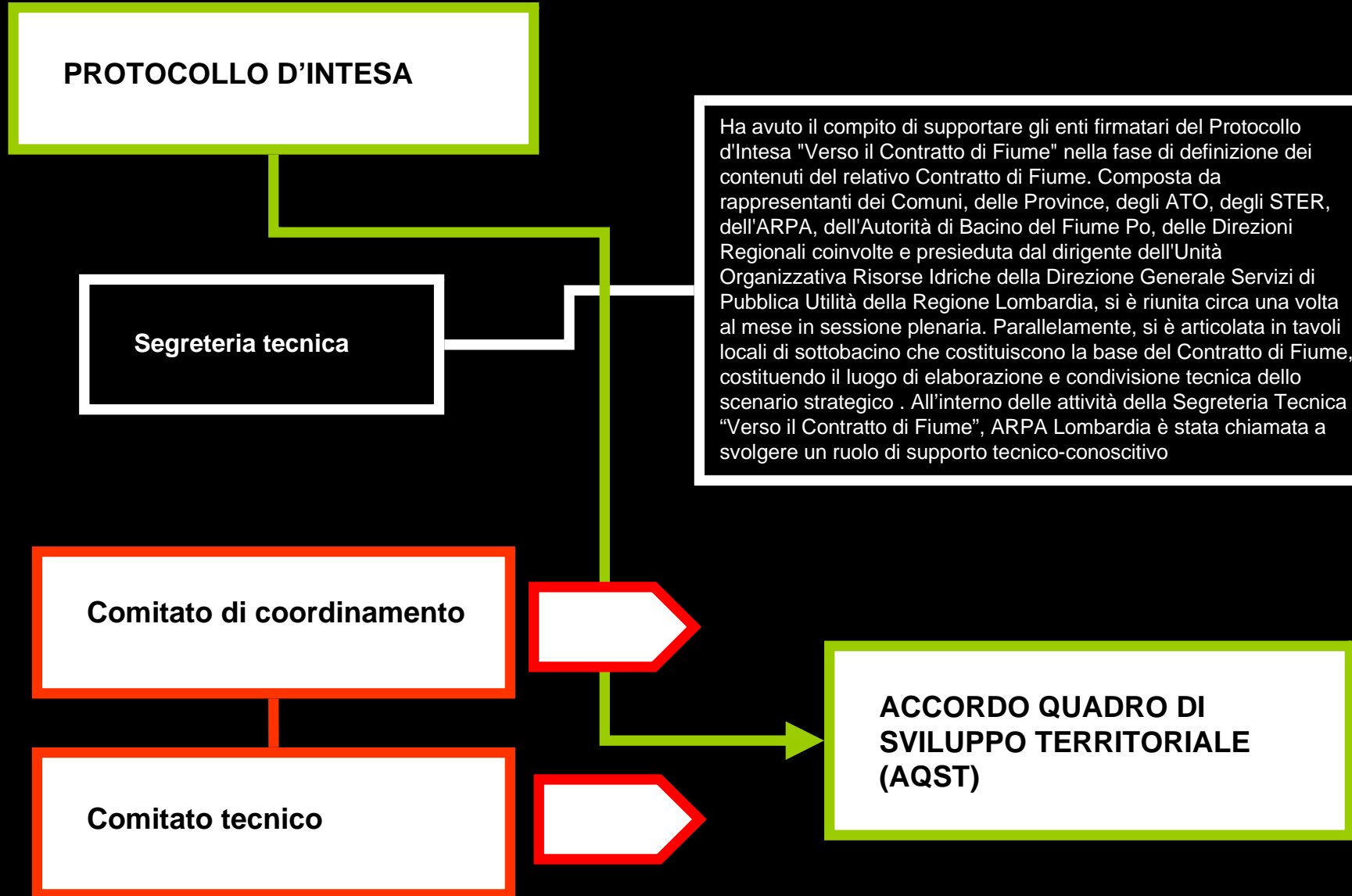
**Segreteria tecnica**

**Comitato di coordinamento**

**Comitato tecnico**

Ha avuto il compito di supportare gli enti firmatari del Protocollo d'Intesa "Verso il Contratto di Fiume" nella fase di definizione dei contenuti del relativo Contratto di Fiume. Composta da rappresentanti dei Comuni, delle Province, degli ATO, degli STER, dell'ARPA, dell'Autorità di Bacino del Fiume Po, delle Direzioni Regionali coinvolte e presieduta dal dirigente dell'Unità Organizzativa Risorse Idriche della Direzione Generale Servizi di Pubblica Utilità della Regione Lombardia, si è riunita circa una volta al mese in sessione plenaria. Parallelamente, si è articolata in tavoli locali di sottobacino che costituiscono la base del Contratto di Fiume, costituendo il luogo di elaborazione e condivisione tecnica dello scenario strategico. All'interno delle attività della Segreteria Tecnica "Verso il Contratto di Fiume", ARPA Lombardia è stata chiamata a svolgere un ruolo di supporto tecnico-conoscitivo

**ACCORDO QUADRO DI SVILUPPO TERRITORIALE (AQST)**



# PROGRAMMA DELLE ATTIVITA'

CONTRATTI DI FIUME Lambro - Seveso - Olona

**A. elaborazione di un quadro conoscitivo delle criticità, dei valori, delle politiche e dei progetti**

**B. elaborazione di uno scenario strategico di medio e lungo periodo**

**C. elaborazione di un modello di valutazione delle politiche, azioni e progetti in atto**

**D. attivazione di nuove politiche, azioni e progetti per l'implementazione dello scenario (Programma di azione)**

**E. elaborazione di un piano adeguato di comunicazione, formazione ed educazione**



# Elementi di criticità ambientale e territoriale

**CONTRATTO FIUME OLONA**  
Quadro analitico - valutativo 1:25000

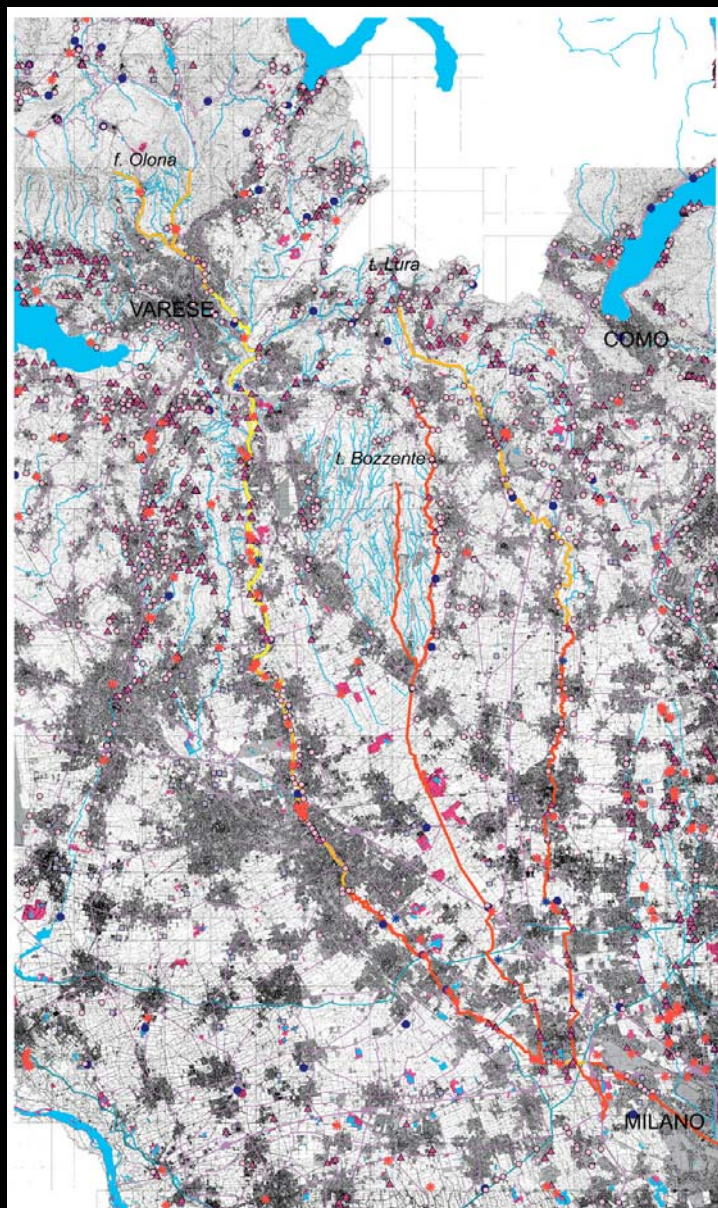


tavola 2.15

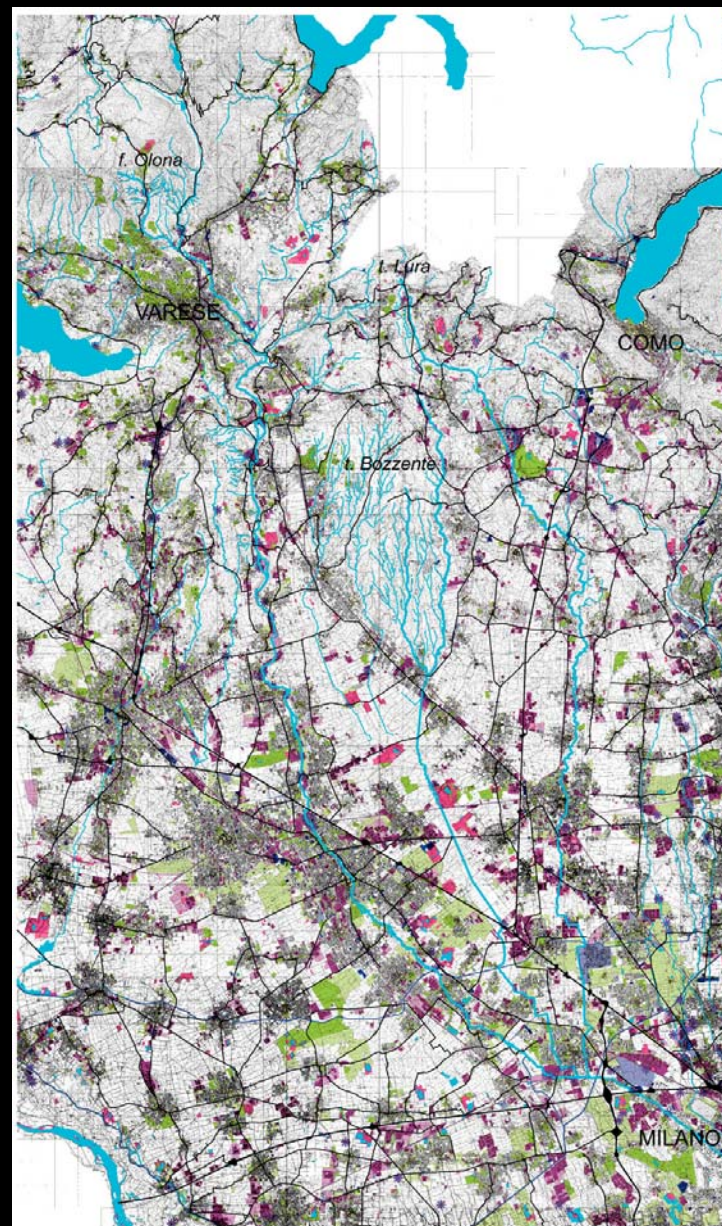


tavola 2.17



# Articolazione dei corridoi fluviali in sotto-sistemi territoriali locali

**CONTRATTO FIUME OLONA**  
**Costruzione dello scenario strategico per i bacini idrografici**

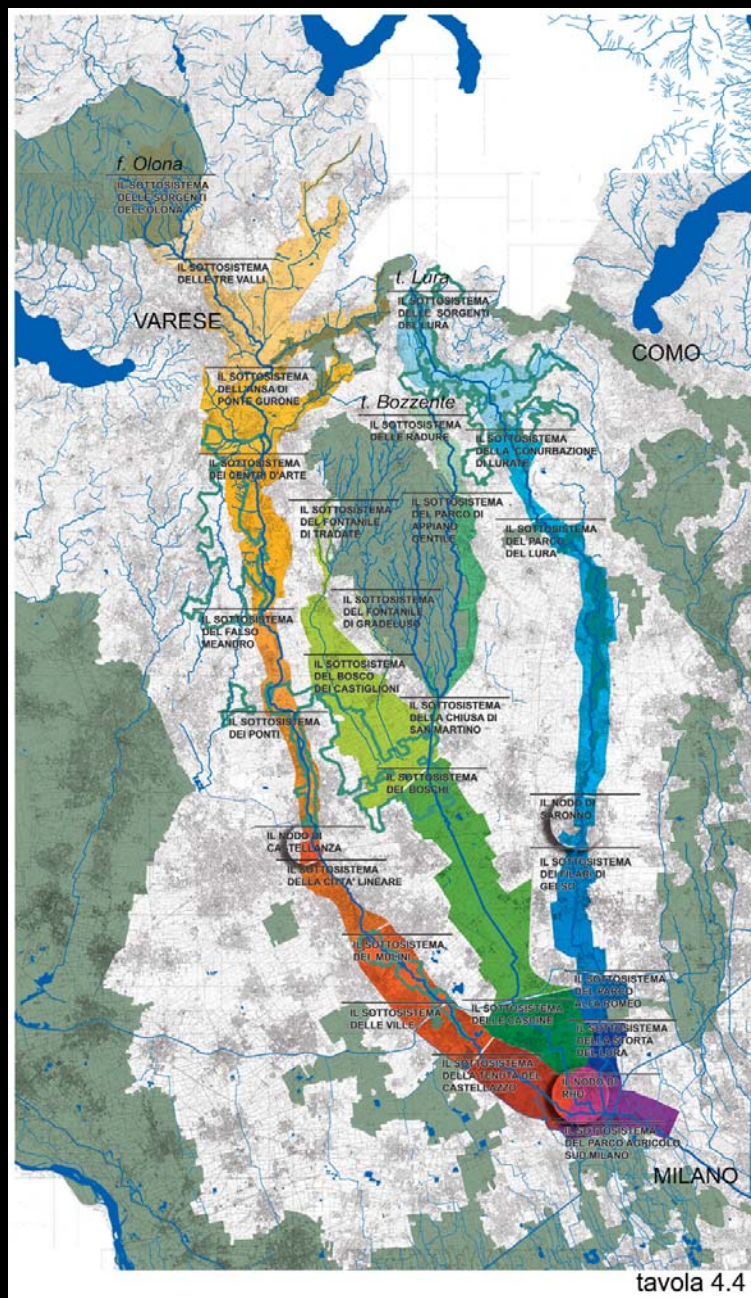


tavola 4.4

Regione Lombardia - ARPA Lombardia - Contratto di fiume Olona Bozzente Lura - aprile 2004 - Rapporto del primo anno di lavoro

ELEMENTI PER LA COSTRUZIONE DELLO SCENARIO STRATEGICO DI RIQUALIFICAZIONE DEI BACINI OLONA BOZZENTE LURA:  
**PROPOSTA DI ARTICOLAZIONE DEI CORRIDOI FLUVIALI MULTIFUNZIONALI IN SOTTOSISTEMI TERRITORIALI LOCALI**

scala nominale di riferimento 1:50000

LEGENDA

-  Corridoio fluviale multifunzionale dell'Olona: un patrimonio ad alta complessità e diversificazione da valorizzare
-  Corridoio fluviale multifunzionale del Bozzente: una straordinaria riserva di spazi aperti da potenziare
-  Corridoio fluviale multifunzionale del Lura: un patrimonio significativo di fattori insediativi in delicato equilibrio da difendere
-  Nodi
-  IL SOTTOSISTEMA denominazione sistemi territoriali locali
-  Sistema delle acque
-  Sistema delle aree protette
-  Parchi Locali di Interesse Sovracomunale in fase di istituzione









# Primo Programma d'azione – Azioni emergenti

CONTRATTO FIUME OLONA - Programma d'azione

| Azioni   | Obiettivo a:<br>Riduzione dell'inquinamento delle acque | Obiettivo b:<br>Riduzione del rischio idraulico | Obiettivo c:<br>Riqualficazione dei sistemi ambientali e paesistici e dei sistemi insediativi | Obiettivo d:<br>Condivisione delle informazioni e diffusione della cultura dell'acqua |
|--|---|---|---|---|
| 1. Piano di tutela   | XX  | -   | XX  | XX  |
| 2. Programmazione di interventi infrastrutturali relativi al ciclo dell'acqua  | XX  | -   | X   | -   |
| 3. Definizione e adozione di regolamenti di fognatura  | XX  | XX  | X   | -   |
| 4. Censimento e caratterizzazione degli scarichi   | XX  | -   | X   | -   |
| 5. Programmazione e realizzazione di primi interventi per la laminazione delle piene   | -   | XX  | X   | -   |
| 6. Piano di attività per l'adeguamento dei manufatti di attraversamento  | -   | XX  | X   | -   |
| 7. Recepimento previsioni P.A.I. in campo urbanistico  | X   | XX  | X   | -   |
| 8. Piano di attività per la delocalizzazione degli insediamenti incompatibili  | -   | XX  | X   | -   |
| 9. Individuazione di regole di gestione e di preannuncio delle piene   | -   | XX  | -   | X   |
| 10. Definizione e adozione di piani di emergenza comunali ed intercomunali   | -   | XX  | -   | X   |
| 11. Definizione di primi indirizzi per lo sviluppo del territorio secondo criteri di sostenibilità e sicurezza                                   | XX  | XX  | XX  | X   |
| 12. Definizione di interventi di valorizzazione ambientale delle aree fluviali anche a fini fruitivi – Parchi Regionali                          | X   | X   | XX  | -   |
| 13. Definizione di interventi di valorizzazione ambientale delle aree fluviali anche a fini fruitivi – Parchi Locali di Innesse Sovracomunale    | X   | X   | XX  | -   |
| 14. Definizione di interventi di valorizzazione ambientale delle aree fluviali anche a fini fruitivi – Forestazione e Rinaturazione Perifluviale | X   | X   | XX  | -   |
| 15. Adozione di strumenti atti alla condivisione delle informazioni  | X   | X   | X   | XX  |
| 16. Avvio di iniziative per la formazione e l'educazione ad una cultura dell'acqua   | X   | X   | X   | XX  |

## Schema Azione emergente n.2

**CONTRATTO FIUME OLONA - Primo Programma d'azione**

| Azione emergente                  | PROGRAMMAZIONE INTERVENTI INFRASTRUTTURALI CICLO DELLE ACQUE   |
|-----------------------------------|--|
| Politica cui l'azione concorre    | Tutela dei corpi idrici superficiali e sotterranei   |
| Obiettivo Strategico              | Riduzione dell'inquinamento delle acque  |
| Obiettivi operativi               | Individuazione, programmazione e realizzazione degli interventi infrastrutturali occorrenti alla riduzione dell'inquinamento dei corpi idrici.   |
| Attività                          | <ul style="list-style-type: none"> <li><b>Predisposizione Programma Stralcio di cui all'art. 141, comma 4 della Legge 388/2000; sottoscrizione A.d.P.Q. con i Ministeri e sottoscrizione protocolli d'intesa con gli ATO per attuazione interventi.</b></li> <li><b>Attuazione degli interventi in collaborazione con gli ATO con fondi statali, regionali e provenienti dagli incrementi tariffari.</b></li> <li><b>Definizione e applicazione degli aumenti tariffari previsti dalla Legge 388/2000.</b></li> <li><b>Ricognizione dei progetti infrastrutturali esistenti e inseriti nei programmi triennali delle OO.PP. degli EE.LL., e nei programmi delle società di gestione.</b></li> <li><b>Elaborazione dei piani d'ambito, coordinando i piani degli ATO interessati dal bacino dell'Olona.</b></li> <li><b>Definizione e attuazione della fase successiva dell' AdPQ in relazione ai fondi disponibili.</b></li> </ul> |
| Effetti attesi                    | Recupero di accettabili condizioni di qualità dei corsi d'acqua Olona, Bozzente, Lura.   |
| Criticità attese                  | Ritardi nell'attuazione del S.I.I.<br>Ritardi nel trasferimento dei fondi Ministeriali.<br>Definizione delle modalità di finanziamento di tutti gli interventi necessari.  |
| Soggetto coordinatore dell'azione | Regione Lombardia<br>D.G. Servizi di Pubblica Utilità  |



## Attività n.1

CONTRATTO FIUME OLONA - Primo Programma d'azione

|  |  |
|--|--|
| Attività n.1   | <b>Predisposizione Programma Stralcio di cui all'art.141, c.4 della L.388/2000; sottoscrizione A.d.P.Q. (Accordo di Programma Quadro) con i Ministeri e sottoscrizione protocolli d'intesa con gli ATO per attuazione interventi.</b>  |
| Descrizione  | Predisposizione programma stralcio con indicazioni interventi prioritari per collettamento, depurazione e fognature. Sottoscrizione AdPQ per l'attuazione degli interventi. Sulla base delle risorse disponibili (statali, regionali e provinciali da incrementi tariffari) sono stati definiti interventi da realizzare nell'area di interesse  |
| Soggetti che partecipano e rispettivi ruoli            | Ministeri Ambiente, Economia, Attività Agricole - Sottoscrizione AdPQ e trasferimento fondi<br>Regione Lombardia - Sottoscrizione AdPQ e programmazione interventi<br>ATO/Province di Va, Co e Mi – Predisposizione Programmi Stralcio; sottoscrizione Protocolli d'Intesa per attuazione interventi; coordinamento e supporto agli Enti gestori per attuazione interventi; erogazione fondi.  |
| Tempi di attuazione                                    | <b>2002 – 2004</b>   |
| Fasi   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programmi stralcio (Provincia/ATO) <b>già approvati</b></li> <li>• A.d.P.Q. (Direttore Generale Servizi di Pubblica Utilità) <b>sottoscritto in data 23.12.2002</b></li> <li>• Definizione 1<sup>a</sup>, 2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> fase di attuazione dell'A.d.P.Q. (D.G. Servizi di Pubblica Utilità - Giunta Regionale) <b>già definite in accordo con gli A.T.O.</b></li> <li>• Sottoscrizione di protocolli d'intesa per l'attuazione degli interventi (ATO - D.G. Servizi di Pubblica Utilità) <b>entro 31.01.2004</b></li> </ul> |
| Risorse necessarie                                     | Le previsioni di intervento sul bacino Olona previste dai Programmi Stralcio già approvati, sono in parte già finanziati dalle fasi già programmate di cui alla successiva attività n. 2 e saranno finanziati per la parte rimanente con i fondi resi disponibili dall' A.d.P.Q. derivanti da risorse statali e regionali.   |
| Strumenti normativi di riferimento da attivare         | L. 388/2000; L. 36/94; L.R. 31/96; L. 183/89   |
| Strumenti di Programmazione Negoziata (PN) da attivare | Accordo di Programma Quadro Stato-Regione (già sottoscritto)<br>Protocolli d'Intesa Regione-ATO  |