

Master in Analisi delle Politiche Pubbliche (Mapp)  
COREP Corso Trento 13, 10128 Torino – Tel. 011.197 03 730 – Fax 011.564 51 10  
E-mail: mapp@corep.it

**8<sup>a</sup> edizione: 2007-2008**

**Tesi di Master**

Dott. Alberto Rudellat

**I Contratti di Fiume in Piemonte: analisi di un nuovo strumento di  
programmazione negoziata**

Sottoposta a:

Dott.ssa Erminia Falcitelli  
Osservatorio Regionale sulla Riforma Amministrativa  
Regione Piemonte  
Piazza Castello 165, Torino - 011.432.1111

Tutor interno:  
Dott.ssa Patrizia Saroglia

Torino, ottobre 2008

# INDICE

1. Premessa metodologica
2. Introduzione: che cos'è il Contratto di Fiume
  - 2.1. I quattro criteri enunciati nel II Forum Mondiale dell'acqua come griglia di lettura per i Contratti di Fiume piemontesi
  - 2.2. La Direttiva CE/2000/60
  - 2.3. Il Piano di Tutela delle Acque in Regione Piemonte
  - 2.4. L'avvio della sperimentazione sui Contratti di Fiume in Piemonte
3. Il Contratto di Fiume del torrente Sangone
  - 3.1. Inquadramento istituzionale
  - 3.2. Analisi del processo decisionale
  - 3.3. Analisi del Piano d'azione e individuazione delle azioni a maggior rischio di conflittualità
  - 3.4. Punti di forza e di debolezza
4. Il Contratto di Fiume del torrente Agogna
  - 4.1. Inquadramento istituzionale
  - 4.2. Analisi del processo decisionale
  - 4.3. Analisi del processo partecipativo
  - 4.4. Punti di forza e di debolezza
5. Analisi comparata dei due casi studio
  - 5.1. Chi guida il processo?
  - 5.2. Il ruolo dei comuni
  - 5.3. Gli aspetti partecipativi
6. Conclusioni
  - 6.1. La replicabilità dello strumento: due modelli di Contratto di Fiume in Piemonte
  - 6.2. La legittimazione giuridica dei Contratti di Fiume
  - 6.3. Possibili sviluppi
7. Bibliografia e sitografia
8. Allegati:  
Elenco dei soggetti intervistati  
Tracce delle interviste

## SINTESI

Il presente lavoro, commissionato dall'Osservatorio Regionale sulla Riforma Amministrativa, riguarda l'analisi dei Contratti di Fiume (CdF) attraverso lo studio di due casi piemontesi in corso di attuazione.

Il Contratto di Fiume è uno strumento della programmazione negoziata che prevede la necessaria partecipazione dei cittadini e degli attori sociali ed economici interessati alla gestione e alla fruizione dei bacini idrografici. È un *Contratto*, perché si configura come un accordo formale tra le parti contraenti per la realizzazione degli impegni sottoscritti; *di Fiume* perché tutti gli interventi e le strategie avranno come oggetto il corso d'acqua e il territorio circostante.

Nel 2006 la Regione Piemonte ha promosso un'attività pluriennale finalizzata all'attivazione di "Contratti di fiume o Contratti di lago", quale modalità di attuazione del Piano di Tutela delle Acque (PTA).

Sono quindi stati avviati i primi quattro Contratti, in via sperimentale, su altrettante aree idrografiche caratterizzate da particolari criticità ambientali e da pregresse esperienze associative a livello locale:

- Torrente Agogna (Provincia di Novara)
- Torrente Belbo (Provincia di Asti)
- Torrente Orba (Provincia di Alessandria)
- Torrente Sangone (Provincia di Torino)

L'oggetto della presente ricerca è uno studio del processo decisionale alla base dei Contratti di Fiume piemontesi, contenente i punti di forza di tale strumento e le eventuali criticità, al fine di informare il committente sull'andamento, *in itinere*, dei Contratti di Fiume promossi e finanziati dalla Regione Piemonte. L'analisi è stata circoscritta ai due casi dei torrenti Agogna e Sangone, e si concentra su due aspetti:

a) da un lato, sull'analisi del processo decisionale che porta alla definizione del Piano di Azione, delle azioni in esso contenute, dei possibili conflitti che potrebbero insorgere, degli impegni e delle responsabilità assunte dai diversi attori firmatari del Contratto.

b) dall'altro, sui possibili sviluppi dello strumento CdF, concentrandosi sulla sua possibile replicabilità e sugli sviluppi del processo istituzionale teso a legittimare dal punto di vista giuridico il Contratto di Fiume, anche attraverso un confronto con l'esperienza della Regione Lombardia, prima Regione italiana a stipulare un Contratto di Fiume (CdF Olona – Bozzente – Lura) e a promulgare una legge in merito (l. r. 2/2003).

Per quanto riguarda il CdF Sangone, visto lo stato avanzato del processo, mi sono soffermato soprattutto sull'analisi del Piano di Azione, allo scopo di individuare le azioni a maggior rischio di conflittualità.

L'analisi del CdF del torrente Agogna, invece, è principalmente orientata alla costruzione di possibili scenari futuri e all'individuazione delle eventuali aree di criticità.

La ricerca è stata condotta tra aprile e ottobre 2008, quindi durante lo svolgimento dei processi di CdF nelle due Province di Torino e Novara.

Il primo passo è consistito nella ricognizione e nello studio dei documenti inerenti ai due casi studio (Protocolli di Intesa, verbali degli incontri, Piano di Azione, report di sintesi dei Tavoli tematici etc.) e della letteratura primaria in materia di riqualificazione fluviale e di processi decisionali inclusivi.

La seconda fase di lavoro sul campo si è basata su:

a) la partecipazione ai Tavoli di lavoro e alle riunioni organizzati nel corso del processo di attivazione dei Contratti di Fiume, allo scopo di individuare i principali interessi in gioco e, di conseguenza, gli attori locali maggiormente rappresentativi.

b) una serie di interviste in profondità a testimoni privilegiati (rappresentanti della Regione, delle due Province, di alcuni dei Comuni rivieraschi, consulenti tecnici e principali *stakeholders*

coinvolti nel processo), che consentiranno di specificare i diversi punti di vista sul processo e le maggiori aree di criticità che potranno presentarsi.

Complessivamente sono state effettuate nove interviste: cinque ad attori istituzionali (un Dirigente regionale, un funzionario provinciale, un Assessore provinciale, due Assessori comunali) e quattro ad attori non istituzionali (tre consulenti tecnici, un Direttore di un Ente gestore del Parco fluviale).

L'analisi ha consentito di mettere in evidenza alcune criticità e alcuni punti di forza dello strumento CdF, relativi alle modalità di svolgimento del processo partecipato e al ruolo svolto dalle istituzioni nel processo stesso.

Inoltre, ha consentito l'individuazione di due distinti modelli di Contratto di Fiume:

1. Il CdF inteso come strumento di attuazione del PTA.
2. Il CdF come strumento di concertazione.

Il primo modello appare orientato verso una "modalità distributiva di sviluppo del processo di concertazione territoriale", e legato a contenuti settoriali.

Il base al secondo, al contrario, il CdF può essere visto come uno strumento legato maggiormente ad una "modalità integrativa" di sviluppo locale, che generi o rafforzi coalizioni stabili tra attori, consentendo al Contratto di affrontare contenuti maggiormente innovativi.

## 1. PREMESSA METODOLOGICA

- *Il problema:* il presente lavoro è stato commissionato dall'Osservatorio Regionale sulla Riforma Amministrativa, istituito nel 2003 allo scopo di effettuare un monitoraggio sul processo di decentramento amministrativo avviato dalle leggi Bassanini.

Il tema proposto riguarda l'analisi dello strumento Contratto di Fiume (CdF) attraverso lo studio di due casi piemontesi in corso di attuazione, al fine di fornire indicazioni sull'utilità di questo nuovo strumento della programmazione negoziata.

Il Contratto di Fiume si configura come un accordo volontario tra attori pubblici e privati, strumento di *governance* e di gestione dei processi integrati per il recupero e la tutela dei bacini idrici e del territorio.

In Piemonte, i Contratti di Fiume sono stati introdotti dall'art. 10 delle Norme di Piano, quali strumenti di programmazione negoziata per l'applicazione sul territorio del Piano di Tutela delle Acque (PTA), redatto dalla Regione Piemonte in attuazione della normativa nazionale (D.lgs. n. 152/2006).

- *L'oggetto della ricerca:* l'oggetto della presente ricerca è uno studio del processo decisionale alla base dei Contratti di Fiume piemontesi, contenente i punti di forza di tale strumento e le eventuali criticità, al fine di informare il committente sull'andamento, *in itinere*, dei Contratti di Fiume promossi e finanziati, in via sperimentale, dalla Regione Piemonte.

Mi soffermerò principalmente sulla descrizione e l'analisi del funzionamento dei Contratti di Fiume, con particolare riferimento alla ricostruzione del processo decisionale che porta alla firma del Protocollo di Intesa e alla successiva definizione del Piano di Azione, attraverso lo studio di due casi in via di sperimentazione in Piemonte, relativi ai CdF dei torrenti Sangone (che scorre lungo il tratto urbano a sud della città di Torino) e Agogna (che interessa il territorio della Provincia di Novara).

L'attenzione si focalizzerà su due aspetti:

c) da un lato, sull'analisi del processo decisionale che porta alla definizione del Piano di Azione, delle azioni in esso contenute, dei possibili conflitti che potrebbero insorgere, degli impegni e delle responsabilità assunte dai diversi attori firmatari del Contratto.

d) dall'altro, lo studio riguarderà i possibili sviluppi dello strumento CdF, concentrandosi sulla sua possibile replicabilità e sugli sviluppi del processo istituzionale teso a legittimare dal punto di vista giuridico il Contratto di Fiume, anche attraverso un confronto con l'esperienza della Regione Lombardia, prima Regione italiana a stipulare un Contratto di Fiume (CdF Olona – Bozzente – Lura) e a promulgare una legge in merito (l. r. 2/2003).

I due casi studio saranno prima trattati separatamente, per metterne in evidenza le singole caratteristiche e peculiarità e, in un secondo momento, verranno comparati per ricavarne ulteriori elementi di riflessione sullo strumento in generale.

Per quanto riguarda il CdF Sangone, visto lo stato avanzato del processo, mi soffermerò sull'analisi del Piano di Azione, allo scopo di individuare le azioni a maggior rischio di conflittualità.

L'analisi del CdF del torrente Agogna, invece, sarà principalmente orientata alla costruzione di possibili scenari futuri e all'individuazione delle aree di criticità.

- *Il metodo di ricerca:* la ricerca è stata condotta tra aprile e ottobre 2008, quindi durante lo svolgimento dei processi di CdF nelle due Province di Torino e Novara.

Il primo passo è consistito nella ricognizione e nello studio dei documenti inerenti ai due casi studio (Protocolli di Intesa, verbali degli incontri, Piano di Azione, report di sintesi dei Tavoli tematici etc.) e della letteratura primaria in materia di riqualificazione fluviale e di processi decisionali inclusivi.

La seconda fase di lavoro sul campo si è basata su:

c) la partecipazione ai Tavoli di lavoro e alle riunioni organizzati nel corso del processo di attivazione dei Contratti di Fiume, allo scopo di individuare i principali interessi in gioco e, di conseguenza, gli attori locali maggiormente rappresentativi.

d) una serie di interviste in profondità a testimoni privilegiati (rappresentanti della Regione, delle due Province, di alcuni dei Comuni rivieraschi, consulenti tecnici e principali *stakeholders* coinvolti nel processo), che consentiranno di specificare i diversi punti di vista sul processo e le maggiori aree di criticità che potranno presentarsi.

Complessivamente sono state effettuate nove interviste: cinque ad attori istituzionali (un Dirigente regionale, un funzionario provinciale, un Assessore provinciale, due Assessori comunali) e quattro ad attori non istituzionali (tre consulenti tecnici, un Direttore di un Ente gestore del Parco fluviale).

La ricerca ha consentito di mettere in evidenza alcune criticità e alcuni punti di forza dello strumento CdF, ma occorrerà evidentemente seguirne l'evoluzione nel tempo, almeno sino al termine della sperimentazione avviata.

- *Organizzazione del lavoro, scadenze e distribuzione dei compiti:*

<i>periodo attività</i>	<b>Aprile</b>	<b>Maggio</b>	<b>Giugno</b>	<b>Luglio</b>	<b>Agosto</b>	<b>Settembre</b>	<b>Ottobre</b>
<b>Ricognizione e studio di documenti</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>				
<b>Analisi di documenti e letteratura primaria</b>		<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	
<b>Interviste in profondità a testimoni privilegiati</b>			<b>X</b>	<b>X</b>		<b>X</b>	
<b>Partecipazione a riunioni e tavoli tematici</b>		<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>			
<b>Stesura report</b>					<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>

*Tab. 1: diagramma di Gantt*

## 2. INTRODUZIONE: CHE COS'È IL CONTRATTO DI FIUME

### 2.1. I quattro criteri enunciati nel II Forum mondiale dell'acqua come griglia di lettura per i Contratti di Fiume piemontesi

Il Contratto di Fiume è uno strumento della programmazione negoziata<sup>1</sup>, definito nel corso del II Forum Mondiale dell'Acqua (L'Aja, Marzo 2000) come “strumento che permette di adottare un sistema di regole in cui i criteri di utilità pubblica, rendimento economico, valore sociale e sostenibilità ambientale intervengono in modo paritario nella ricerca di soluzioni efficaci per la riqualificazione di un bacino fluviale”.

Questi quattro criteri rappresenteranno un primo modo per leggere i Contratti di Fiume avviati in Piemonte: occorrerà cioè verificare se essi intervengono realmente in modo paritario o se invece ad alcuni criteri è assegnato un peso maggiore rispetto agli altri.

Il Contratto di Fiume prevede la necessaria partecipazione dei cittadini e degli attori sociali ed economici interessati alla gestione e alla fruizione dei bacini idrografici. Si propone, quindi, di creare e rafforzare nel tempo un partenariato tra attori, istituzionali e non, e di puntare decisamente sulla partecipazione, sulla concertazione tra rappresentanti di interessi diversi e sul principio di sussidiarietà.

È un *Contratto*, perché si configura come un accordo formale tra le parti contraenti per la realizzazione degli impegni sottoscritti; *di Fiume* perché tutti gli interventi e le strategie avranno come oggetto il corso d'acqua e il territorio circostante.

Il Contratto di Fiume deve perseguire la tutela e valorizzazione delle risorse idriche e degli ambienti connessi attraverso la riduzione dell'inquinamento delle acque, la riqualificazione dei sistemi ambientali e paesistici e dei sistemi insediativi afferenti ai corridoi fluviali, congiuntamente alla salvaguardia dal rischio idraulico.

Ma è solo considerando i quattro criteri di cui sopra in modo integrato che diventa possibile configurare il CdF come un nuovo strumento della programmazione negoziata, inserito all'interno di processi di sviluppo locale fondati su una logica di tipo integrativo. D'altra parte, solo affrontando in modo integrato e coordinato le diverse criticità che gravano sul singolo bacino idrografico, è possibile dar vita a politiche che siano realmente coerenti con gli obiettivi precedentemente individuati.

### 2.2. La Direttiva CE/2000/60

Il Contratto di Fiume si configura come un accordo volontario fra soggetti pubblici e privati interessati alla gestione e all'utilizzo della risorsa acqua. È uno strumento di *governance* e di gestione dei processi integrati per il recupero e la tutela dei bacini idrici e del territorio, e si lega strettamente all'attuazione della Direttiva Quadro 2000/60/CE per l'azione comunitaria sulle acque dei corpi idrici superficiali e sotterranei.

L'obiettivo primario della Direttiva consiste nel mantenimento e nel miglioramento dell'ambiente acquatico all'interno della Comunità, attraverso misure specifiche per la riduzione graduale degli scarichi, delle emissioni e delle perdite di sostanze pericolose prioritarie<sup>2</sup>. L'art. 3 della Direttiva prevede che ogni Stato membro individui i singoli bacini idrografici presenti nel proprio territorio e li assegni a singoli Distretti idrografici. Gli Stati membri devono inoltre adottare le disposizioni

---

<sup>1</sup> La Programmazione negoziata è definita “strumento in grado di favorire processi di sviluppo locale, influenzando la dotazione di “risorse sociali” dei territori”, cfr. F. Barbera, “*Le politiche della fiducia. Incentivi e risorse sociali nei Patti Territoriali*”, in *Stato e mercato* 3/2001.

<sup>2</sup> L'art. 2 della Direttiva CE/60/2000 definisce:

“sostanze pericolose”: le sostanze o gruppi di sostanze tossiche, persistenti e bio-accumulabili e altre sostanze o gruppi di sostanze che danno adito a preoccupazioni analoghe;

“sostanze prioritarie”: le sostanze definite ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 2, ed elencate nell'allegato X. Tra queste sostanze, vi sono “sostanze pericolose prioritarie” che sono quelle definite ai sensi dell'articolo 16, paragrafi 3 e 6, che devono essere oggetto di misure a norma dell'articolo 16, paragrafi 1 e 8.

amministrative adeguate e individuare l'autorità competente per l'applicazione delle norme previste all'interno di ciascun distretto idrografico. Per ciascun distretto presente nel proprio territorio, ogni Stato membro, infine, è tenuto a predisporre un Piano di gestione del bacino idrografico (art. 13). In estrema sintesi, gli Stati membri devono adottare tutte le misure necessarie ad impedire il deterioramento dello stato dei corpi idrici, superficiali e sotterranei, e devono proteggere, migliorare e ripristinare tutti i corpi idrici, al fine di conseguire uno stato di qualità *buono* delle acque superficiali e sotterranee entro 15 anni dall'entrata in vigore della Direttiva (art. 4). Infine, all'art. 14 si prevede che gli Stati membri promuovano la partecipazione attiva della società civile e degli stakeholders nel processo decisionale.

### **2.3. Il Piano di Tutela delle Acque in Regione Piemonte**

Il D.lgs. 152/2006, che detta norme in materia ambientale e recepisce la Direttiva CE/60/2000, prevede come punto fondamentale la “partecipazione attiva di tutte le parti interessate all'elaborazione, al riesame e all'aggiornamento dei Piani di bacino idrografici”<sup>3</sup>.

La Regione Piemonte, in attuazione della normativa nazionale (D.lgs. 152/1999 e 152/2006), ha adottato il Piano di Tutela delle Acque (PTA) con Deliberazione del Consiglio Regionale del 13 marzo 2007. Il PTA si configura come stralcio territoriale e di settore del Piano di bacino del Fiume Po, atto sovraordinato rispetto alle altre pianificazioni di sviluppo economico e gestione del territorio, e detta prescrizioni immediatamente vincolanti<sup>4</sup>.

Obiettivi principali di tale Piano sono la protezione e la valorizzazione del sistema idrico piemontese nell'ambito del bacino del fiume Po, in un'ottica di sviluppo sostenibile della comunità. Prevede che gli obiettivi ambientali siano conseguiti attivando strumenti di partecipazione negoziata tra tutti i soggetti pubblici e privati coinvolti nella gestione, utilizzo e fruizione della risorsa a livello locale. In particolare, tutte le istituzioni competenti in materia devono improntare il loro operato ai principi di leale collaborazione e di partecipazione effettiva dei cittadini, sin dalla fase di elaborazione delle azioni attuative del Piano di Tutela delle Acque, in modo da garantire trasparenza al processo decisionale.

L'art. 10 delle Norme di Piano<sup>5</sup> introduce, per la prima volta in Piemonte, il “Contratto di fiume o di lago” quale strumento di attuazione del PTA, definendolo “strumento di programmazione negoziata”. Attraverso tale norma vengono promosse modalità di gestione integrata a livello di bacino e sottobacino idrografico, che perseguono la tutela e valorizzazione delle risorse idriche e degli ambienti connessi, unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico: si tratta appunto dei Contratti di Fiume, i quali prevedono il coinvolgimento di tutti i soggetti pubblici e privati operanti sul territorio, nel rispetto delle reciproche competenze. Lo scopo di fondo, sotteso all'utilizzo di questo nuovo strumento, è quello di equilibrare la complessità di realizzazione delle azioni di cui sopra, attraverso modalità di gestione integrate.

### **2.4 L'avvio della sperimentazione sui Contratti di Fiume in Piemonte**

La Regione Piemonte ha promosso, nel 2006, un'attività pluriennale finalizzata all'attivazione di “Contratti di fiume o Contratti di lago”, quale modalità di attuazione del PTA, individuando nelle Amministrazioni Provinciali il soggetto più adatto al coinvolgimento delle realtà locali presenti sul

---

<sup>3</sup> Art. 66 comma 7, D.lgs 152/2001.

<sup>4</sup> Ex art. 5, comma 2, Norme di Piano: I piani e i programmi nazionali, regionali e degli enti locali di sviluppo economico, di uso del suolo e di tutela ambientale, generali e di settore, sono coordinati e redatti in conformità con il presente piano. Le autorità competenti adeguano alle prescrizioni del presente piano gli atti di pianificazione e di programmazione già adottati o approvati.

Ex art. 5, comma 3, Norme di Piano: Le norme del Piano di tutela delle acque dettano: a) prescrizioni vincolanti, la cui operatività non esige l'adozione degli strumenti di attuazione di cui all'articolo 10; b) prescrizioni vincolanti la cui operatività esige l'adozione degli strumenti di attuazione di cui all'articolo 10.

<sup>5</sup> Le Norme di Piano costituiscono il documento normativo del PTA, del quale traducono finalità, criteri operativi e misure.

territorio, in quanto titolari di molte delle funzioni amministrative fondamentali in materia ambientale, ed affidando ad esse il coordinamento dell'intero processo.

Sono quindi stati avviati i primi quattro Contratti, in via sperimentale, su altrettante aree idrografiche caratterizzate da particolari criticità ambientali e da pregresse esperienze associative a livello locale:

- Torrente Agogna (Provincia di Novara)
- Torrente Belbo (Provincia di Asti)
- Torrente Orba (Provincia di Alessandria)
- Torrente Sangone (Provincia di Torino)

La Regione Piemonte, inoltre, in quanto soggetto promotore, ha assegnato un contributo di 100.000 euro a ciascuna delle quattro Province per il coordinamento delle attività.

Il ruolo della Regione consiste nello stabilire i criteri generali per l'attivazione del Contratto, incentivare l'attivazione del processo con contributo finanziario, fornire il proprio supporto ai tavoli di lavoro, organizzare il tavolo di coordinamento regionale e curare la predisposizione di linee guida per la regolamentazione del percorso metodologico.

L'idea della Regione è quella di estendere progressivamente lo strumento del contratto a tutte le 34 aree idrografiche individuate nel PTA indipendentemente dalle criticità specifiche.

### 3. IL CONTRATTO DI FIUME DEL TORRENTE SANGONE

#### 3.1 Inquadramento istituzionale

Il torrente Sangone è un affluente di sinistra del fiume Po, nasce sullo spartiacque con la Valle del Chisone e confluisce nel Po a sud della città di Torino.

In base alla “zonizzazione” operata dalla Regione, il bacino del Sangone è stato diviso in tre aree:

- *tratto montano*: che comprende i comuni di Coazze, Giaveno, Valgioie.
- *tratto rurale*: che comprende i comuni di Bruino, Piossasco, Reano, Sangano, Trana, Villarbasse.
- *tratto urbano*: che comprende i comuni di Beinasco, Moncalieri, Nichelino, Orbassano, Rivalta, Torino.

Da diversi anni le azioni di monitoraggio regionali dei corpi idrici indicano il bacino del Sangone come uno dei più critici della Provincia di Torino. Nel tratto montano sono presenti soprattutto problematiche legate ad un inquinamento di tipo civile, mentre l’area urbana è caratterizzata da un inquinamento di tipo industriale. Inoltre, in larghi tratti del bacino si evidenziano problemi legati alla disponibilità di acqua: numerose derivazioni irrigue ed idroelettriche determinano una critica carenza d’acqua, specialmente nel tratto a valle di Sangano.

Il percorso del Contratto di Fiume prende ufficialmente avvio nel gennaio 2007, con la stipula del Protocollo di Intesa tra la Provincia di Torino, l’Ente di Gestione del Parco fluviale del Po (tratto torinese), la Comunità Montana Val Sangone e ASSOT (l’Agenzia per lo Sviluppo del Sud-Ovest di Torino) per l’attivazione del CdF. Tuttavia, nell’area sud-ovest della Provincia di Torino era già in atto un percorso di collaborazione tra Enti locali iniziato nel 1999 con il Patto Territoriale del Sangone, promosso da ASSOT e finalizzato alla promozione dello sviluppo locale a livello economico, sociale e ambientale<sup>6</sup>.

In seguito, nel 2001, la Provincia di Torino ha realizzato, con la collaborazione di ARPA, il progetto “Sangone per tutti” finalizzato a individuare le criticità ambientali per il tratto da Sangano a Torino. Due anni dopo, attraverso il Progetto n° 33, inserito nel Programma di Intervento in campo Ambientale della Provincia di Torino, denominato “Area di intervento 1: Fotografia della situazione del torrente Sangone e primi interventi di riqualificazione”, è stato completato il quadro conoscitivo e avviato un processo di coinvolgimento e confronto con i portatori di interesse locali, finalizzato alla condivisione di alcuni interventi di riqualificazione. Inoltre, il tratto di torrente compreso tra Bruino e Torino, è stato interessato dagli interventi promossi dall’Ente Parco Po torinese nell’ambito del progetto regionale Corona Verde.

#### 3.2 Analisi del processo decisionale

Come accennato, dunque, il processo del Contratto di Fiume del torrente Sangone inizia nel 2007, con la firma del Protocollo di Intesa e l’istituzione di una Cabina di Regia provvisoria finalizzata alla sua attuazione.

Il Contratto è promosso dalla Regione Piemonte e implementato dalla Provincia di Torino, Assessorato Risorse idriche, Qualità dell’aria e Inquinamento atmosferico, acustico ed elettromagnetico, che si avvale del supporto tecnico di ASSOT e dello studio SferaLab. L’Assessorato provinciale è l’unico soggetto responsabile dell’attuazione: spetta ad esso la scelta degli attori locali da coinvolgere nel processo, oltre ad un ruolo di primo piano all’interno della Cabina di Regia.

Quest’ultima, rappresentativa sia della componente tecnica che di quella politica dei soggetti firmatari del Protocollo di Intesa, ha funzioni esecutive e di coordinamento dell’intero processo del CdF, senza intaccare in alcun modo la sovranità degli Enti locali sulle materie di loro competenza., e si è dotata di una Segreteria tecnica, gestita da ASSOT e supportata dallo Studio SferaLab sotto il profilo metodologico.

---

<sup>6</sup> Il Patto Territoriale del Sangone ha visto la partecipazione dei comuni di Beinasco, Bruino, Giaveno, Orbassano, Piossasco, Rivalta, Sangano, Trana e della Comunità montana Val Sangone.

Nel Maggio 2007, in seguito ad una prima mappatura dei soggetti da coinvolgere, prende avvio la fase partecipativa, con il Workshop “Verso il CdF del torrente Sangone”, primo vero momento di confronto, finalizzato a condividere con i soggetti locali gli ambiti prioritari di intervento. Vi partecipano attivamente tanto la Regione Piemonte e la Provincia di Torino, quanto i comuni e i soggetti locali portatori di interessi.

Nel corso del Workshop, i partecipanti vengono divisi in tre gruppi di lavoro, ognuno dei quali è gestito da un facilitatore attraverso la metodologia del Goal Oriented Planning Project (GOPP)<sup>7</sup>.

Ad ogni gruppo di lavoro è assegnato uno specifico ambito tematico:

1. Tutela, riqualificazione e qualità ambientale del Torrente Sangone
2. Riqualificazione territoriale e paesaggistica delle aree periferiali e del bacino del Torrente Sangone
3. Promozione, fruizione e valorizzazione economica dell'area del Torrente Sangone.

Sulla base dei risultati emersi dalle sessioni di lavoro e coerentemente con le criticità rilevate, la Cabina di regia ha individuato cinque ambiti tematici, relativi ai tre assi strategici, e ha costituito cinque Focus Group di approfondimento, su cui sono stati chiamati a discutere tutti gli stakeholders:

1. Qualità ambientale del corso d'acqua
2. Portata idrica adeguata in alveo
3. Difesa idraulica
4. Recupero della qualità ambientale del bacino
5. Promozione integrata di iniziative di fruizione ed eventi di sensibilizzazione.

Gli incontri dei Focus Group si sono svolti da ottobre a dicembre 2007 e, in media, hanno visto una partecipazione di 25 persone ad incontro. La presenza della Cabina di regia (37%) e dei Comuni (35%) è stata costante, al pari di quella dell'Università di Torino e Alessandria e del Politecnico di Torino (8%). Dato rilevante, rispetto alle altre categorie, la presenza dei liberi professionisti (9%) e delle associazioni locali (8%), soprattutto di Coldiretti, CIA e Unione Industriale. Per quanto riguarda la Regione Piemonte è stata rilevante la presenza dei settori Ambiente, Difesa del suolo e Agricoltura, mentre per la Provincia di Torino hanno partecipato ai Focus Group referenti del Settore Pianificazione delle Risorse idriche, Agricoltura, Flora e Fauna, Difesa del suolo e Pianificazione Territoriale. Significativa è stata anche la partecipazione di AIPO (Agenzia Interregionale per il fiume Po), mentre SMAT (Società Metropolitana Acque Torino) e ARPA (Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente) non hanno aderito ai lavori dei Focus Group<sup>8</sup>. Contemporaneamente, il territorio è stato coinvolto nel progetto di sensibilizzazione ambientale I.D.R.A. (Immaginare Decidere Riqualificare Agire), e nel Concorso di idee “Un immagine per il Sangone”, rivolto al mondo scolastico, attraverso il quale è stato individuato il logotipo identificativo del CdF del torrente Sangone.

L'obiettivo primario di questa fase partecipativa è condividere con il territorio e con gli attori locali le azioni e gli interventi da inserire nel documento di Piano di Azione del Contratto di Fiume, che dovrebbe rappresentare un punto di riferimento per la futura programmazione che interessi il bacino idrografico del torrente Sangone.

Attualmente si è giunti alla stipula della bozza del Piano di Azione, che è stata inviata a tutti i soggetti che hanno partecipato, affinché segnalino eventuali correzioni o integrazioni.

Il passo immediatamente successivo sarà la firma dell'Accordo di Programma, di cui il Piano di Azione costituirà un allegato, attraverso il quale i soggetti coinvolti nel processo si impegneranno a porre in essere le azioni e gli specifici interventi previsti. L'iter di approvazione dell'Accordo di Programma prevede un primo passaggio in Provincia di Torino, un secondo passaggio in Regione

---

<sup>7</sup>“ Il GOPP è una metodologia che consente, attraverso attività di laboratorio e workshop gestiti da un animatore esterno al gruppo di progettazione, di coinvolgere gli attori principali, in relazione al tema affrontato, al fine di definire in maniera concertata e condivisa sia i problemi che le soluzioni. L'obiettivo è costruire programmi e progetti che realmente possano fornire risposte alle esigenze e ai problemi dei beneficiari”. Cfr. Dipartimento della funzione pubblica, “Amministrare con i cittadini”, Rubettino, Roma, 2007.

<sup>8</sup> Fonte: Studio SFERALAB.

Piemonte e, infine, la firma da parte dei singoli comuni e degli attori locali. Il risultato del processo di concertazione è dunque un accordo, in cui ciascuna parte si impegna a porre in essere le azioni e gli interventi di sua competenza<sup>9</sup>.

Infine, con il passaggio alla fase attuativa, verranno strutturati i partenariati e individuati i possibili canali di finanziamento, e si formalizzeranno la Cabina di regia e la Segreteria Tecnica che dovranno gestire il Contratto e lavorare per dare concretezza agli interventi individuati.

Fig. 1: le fasi del Contratto di Fiume del torrente Sangone

<p><b>Fase di attivazione</b></p>	<p>Sottoscrizione Protocollo di Intesa</p> <p>Mappatura dei soggetti da coinvolgere</p> <p>Creazione della Cabina di Regia provvisoria</p> <p>Creazione della Segreteria Tecnica provvisoria</p>	<p>Gennaio – Maggio 2007</p>
<p><b>Fase partecipativa</b></p>	<p>Workshop di progettazione partecipata (individuazione priorità di azione)</p> <p>5 Focus Group (identificazione della azioni condivise)</p> <p>Bozza di Piano di Azione</p> <p>Eventuali integrazioni da parte dei soggetti coinvolti</p> <p>Piano di Azione condiviso e Accordo di Programma</p>	<p>Maggio 2007 – Ottobre 2008 (?)</p>
<p><b>Fase attuativa</b></p>	<p>Strutturazione dei partenariati</p> <p>Individuazione canali di finanziamento</p> <p>Implementazione del sistema di attuazione del Piano di Azione</p>	<p>Da Ottobre 2008</p>

<sup>9</sup> IRES Piemonte, *Di questo accordo lieto. Sulla risoluzione negoziale dei conflitti ambientali*, Rosenberg & Sellier, Torino, 1994.

### **3.3 Analisi del Piano d'azione e individuazione delle azioni a maggior rischio di conflittualità**

La bozza di Piano di Azione, attualmente al vaglio dei comuni e degli stakeholders locali, identifica in primo luogo le tre linee strategiche emerse dal workshop di progettazione partecipata. Queste vengono articolate sulla base degli obiettivi generali, che coincidono con gli ambiti tematici dei cinque Focus group, e gli obiettivi generali vengono a loro volta declinati in obiettivi specifici, individuati appunto attraverso i lavori dei Focus group.

Accanto agli obiettivi vengono individuate le azioni vere e proprie, le modalità di attuazione, i tempi e i soggetti coinvolti. Infine sono segnalate le possibili connessioni con gli strumenti progettuali (P.S.R., P.T.I. e P.I.S.L.) e di pianificazione (P.T.A., P.T.C. e Piano Paesistico) e i possibili canali di finanziamento nazionali ed europei.

Ciò che emerge immediatamente da una prima lettura del Piano di Azione è il fatto che le azioni risultino abbastanza numerose (sono venticinque le azioni vere e proprie) ed eterogenee.

Il CdF del torrente Sangone ha l'ambizione di affrontare congiuntamente gli aspetti ambientali, sociali ed economici. È evidente, in questo senso, la volontà degli attori di non fermarsi agli aspetti, tradizionalmente settoriali, riguardanti la difesa idraulica o la qualità dell'acqua, ma di affrontare congiuntamente ed in maniera integrata tutte le problematiche inerenti al corso d'acqua, dall'assicurare un livello costante di portata dell'acqua all'organizzazione di eventi di sensibilizzazione ed informazione.

Occorre tuttavia segnalare il fatto che i soggetti coinvolti in azioni così diverse tra loro sono quasi sempre gli stessi, e in gran parte sono attori istituzionali: i soggetti che compaiono più spesso come deputati all'attuazione degli interventi sono infatti la Regione Piemonte, la Provincia di Torino, i singoli comuni e la Comunità Montana Val Sangone. I privati, al contrario, appaiono poco coinvolti nel processo, nonostante la costante partecipazione delle associazioni di categoria. È importante che attraverso l'Accordo di Programma si definisca in maniera esplicita e il più chiara possibile il ruolo assegnato ai singoli attori, soprattutto in vista della fase attuativa e dell'implementazione dei primi interventi.

Inoltre, occorrerebbe stabilire una scala di priorità tra le numerose azioni, sulla base della volontà degli attori locali, per non rischiare di destinare le prime risorse economiche disponibili all'attuazione di azioni di scarsa priorità per il territorio. Individuando una serie di azioni prioritarie condivise, invece, è possibile intervenire sulle criticità che il territorio sente maggiormente, fornendo così dei primi esempi concreti della reale fattibilità delle azioni.

Il vero problema però riguarda i finanziamenti. È infatti praticamente impossibile dare indicazioni vincolanti di priorità senza la certezza di avere a disposizione delle forme di finanziamento forti, ma l'accesso ai canali di finanziamento dipende anche dalla fase in cui si è nella programmazione. Probabilmente questa incertezza legata ai finanziamenti rischia di condizionare in modo significativo anche la partecipazione dei privati e il loro contributo alla messa in atto delle azioni previste, oltre ad incidere sul grado di fiducia dei piccoli comuni in un processo di questo tipo.

Ci sono comunque azioni che non avranno costi aggiuntivi, perché possono essere attuate direttamente dagli uffici comunali competenti in materia: ad esempio l'aggiornamento delle concessioni per i prelievi idrici o la verifica internamente alle istituzioni competenti dell'esistenza delle procedure idonee a garantire l'obbligo normativo relativo del rispetto del Deflusso Minimo Vitale.

Anche la gran parte delle azioni legate alla Riqualficazione territoriale e paesaggistica delle aree perfluviali e alla Fruizione e valorizzazione economica dell'area del torrente, come la connessione delle piste ciclabili esistenti o la realizzazione di alcuni interventi di recupero ambientale, appaiono attuabili in modo abbastanza agevole. Questo tipo di azioni potrebbero rappresentare una sorta di segnale per la popolazione, esempi concreti da mostrare per superare la diffidenza degli attori locali. Sono tre gli obiettivi specifici che potrebbero dar luogo a conflitti, se non concordati e negoziati fino in fondo con gli attori locali.

In primo luogo, il *recupero della naturalità dell'alveo e delle sponde* (Linea strategica *Tutela, riqualficazione e qualità ambientale del Torrente Sangone*; obiettivo generale *Difesa idraulica*).

Tra le azioni si prevede il *ripristino delle aree di divagazione naturale*, cioè di zone che consentono al corso d'acqua di esondare liberamente, evitando la crescita della piena e garantendo condizioni accettabili di equilibrio del fiume. La restituzione ai corsi d'acqua di spazi di divagazione naturale è l'elemento principale delle strategie di "difesa idraulica passiva", ma si scontra molto spesso con la necessità di ricollocare gli insediamenti eventualmente presenti sulla porzione di territorio destinata a lasciare spazio al fiume. Nel caso del torrente Sangone, sarà probabilmente necessario acquisire terreni attualmente destinati ad altri usi, o apporre una serie di vincoli nelle aree di pertinenza fluviale. Occorrerà evitare, finché possibile, il ricorso ad espropri forzati, attraverso adeguati strumenti di tipo perequativo (compensazioni) e un costante dialogo con il mondo agricolo e industriale. Da questo punto di vista, la presenza ai Tavoli di Coldiretti, CNA, API e Unione Industriali è un segnale senz'altro positivo, ma potrebbe non essere sufficiente ad evitare che i conflitti emergano con il passaggio alla fase attuativa del CdF.

La presenza ai Tavoli dei rappresentanti del mondo industriale è rilevante anche rispetto ad un secondo obiettivo potenzialmente conflittuale: la *Riqualficazione degli ambiti perifluviali* (Linea strategica *Riqualficazione territoriale e paesaggistica delle aree perifluviali e del bacino del Torrente Sangone*; obiettivo generale *Recupero qualità ambientale del bacino*). Le azioni a maggior rischio di conflittualità riguardano la *definizione delle procedure per il Piano di ricollocazione delle attività impattanti* e la conseguente necessità di *applicare il "criterio dell'arretramento" per il ricollocazione delle attività commerciali e industriali*. È evidente la difficoltà di attuazione insita in queste azioni, sia per i forti interessi contrapposti in gioco, sia in relazione agli strumenti di pianificazione comunali, che evidentemente consentivano la presenza delle imprese in territori che oggi sono considerati da salvaguardare. La partecipazione delle associazioni di categoria ai lavori dei Focus group, tuttavia, sembrerebbe aver consentito di uscire dal tradizionale atteggiamento di "muro contro muro" e di giungere a soluzioni condivise. Infatti, mentre all'inizio del processo si parlava di "arretramento" delle attività commerciali e industriali, oggi il progetto prevede la loro "ricollocazione qualificata" in altre aree industriali, con possibili benefici anche per l'azienda stessa.

Il terzo obiettivo a rischio conflitti è relativo alla *Diminuzione dei prelievi idrici* e all'*Aggiornamento delle concessioni rilasciate* (Linea strategica *Tutela, riqualficazione e qualità ambientale del Torrente Sangone*; obiettivo generale *Portata idrica adeguata in alveo*). I problemi legati alla disponibilità di acqua nel Sangone sono senza dubbio i più sentiti nel territorio: in determinati periodi dell'anno, infatti, il corso d'acqua risulta quasi in secca, soprattutto nel tratto da Sangano a Torino. L'acqua del torrente Sangone viene derivata soprattutto per scopi irrigui, per cui mettere in discussione i prelievi di acqua per uso agricolo rappresenta un problema tutt'altro che banale. Bisognerà fare i conti con interessi molto forti, e non è detto che la presenza di Coldiretti nel processo partecipato sia sufficiente a superare l'ostilità delle singole aziende agricole e degli agricoltori in genere.

Infine, un ultimo ordine di criticità può emergere dall'individuazione di opportuni interventi di recupero ambientale nelle aree degradate. Per "aree degradate" si intendono tanto i siti interessati dall'abbandono di rifiuti, quanto quelli caratterizzati dalla presenza di piazzali di cava, orti abusivi e strutture provvisorie o abbandonate (baracche, ecc.). In questo caso, la problematicità deriva dal numero di questi siti: un censimento effettuato dalle Guardie ecologiche volontarie nel 2003, infatti, ha rilevato ben 33 aree considerate degradate, per la maggior parte localizzate nel tratto urbano del torrente Sangone. Occorrerà responsabilizzare i comuni e concepire una serie di azioni congiunte, per evitare che gli interventi si concentrino solo su determinate zone, trascurandone altre. Il rischio è quello di riqualficare soltanto alcuni tratti, provocando il dissenso degli abitanti più prossimi alle zone trascurate, che potrebbero sentirsi discriminati e temere un "effetto calamita"<sup>10</sup> che renda il loro territorio una sorta di terra di nessuno in cui le costruzioni abusive, rimosse altrove, possano proliferare liberamente, dando luogo ad un processo di degradazione dell'area.

---

<sup>10</sup> Bobbio L., Zeppetella A., *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*, Franco Angeli, Milano, 1999.

### 3.4 Punti di forza e di debolezza

Per analizzare il CdF del torrente Sangone nella sua interezza ritengo utile individuare ed analizzare separatamente alcuni elementi-chiave che caratterizzano l'intero percorso e da cui possono dipendere i futuri sviluppi del processo e, in definitiva, il suo esito.

#### 1. *Il ruolo della Provincia di Torino*

La scelta di fondo della Regione Piemonte di giungere al confronto con la cittadina attraverso la "mediazione" delle Province, pone questi soggetti in primo piano nel percorso dei quattro Contratti di Fiume piemontesi, in quanto soggetti attuatori. L'esistenza di una volontà politica forte in capo alla Provincia diviene dunque la condizione imprescindibile per il successo dell'intero progetto.

Nel caso del CdF del Sangone, questo è quanto mai evidente. Il fatto che la Provincia di Torino fosse coinvolta, ancora prima dell'avvio del percorso del CdF, in una serie di azioni relative alla riqualificazione del torrente Sangone ha rappresentato un segnale forte per il territorio, che si è sentito parte di un progetto condotto e voluto fortemente dall'Ente provinciale.

Il comportamento degli attori politici è stato del tipo "sostegno e presidio"<sup>11</sup>: la Provincia di Torino non si è presentata come un decisore in forma diretta ma piuttosto come regista e promotore di un processo affidato all'interazione dei *policytakers*, destinatari delle decisioni e degli interventi.

La costante presenza provinciale ai Tavoli e il confronto diretto con gli attori locali, oltre al ruolo svolto dai consulenti tecnici, ha consentito di comprendere quali sono le reali problematiche del territorio e di cercare di intervenire in quella direzione.

È stato inoltre molto rilevante il ruolo politico svolto dall'Assessore provinciale che, al termine della fase di concertazione, ha convocato un Tavolo con tutti i soggetti pubblici e privati, per indagare in modo informale sulla reale disponibilità dei soggetti a firmare il Piano d'azione. Il ruolo di leadership svolto dall'Assessore è stato fondamentale per capire, dall'interno, qual è il grado di fiducia nel processo, ed eventualmente per far cambiare rotta allo stesso.

#### 2. *Il ruolo dei comuni*

I comuni, nel processo del CdF, sono investiti di un ruolo cruciale, essendo i soggetti destinati all'attuazione degli interventi specifici che ricadono sul loro territorio. L'esito finale dell'intero percorso dipende anche dalla fiducia che i comuni nutrono nel processo, dal loro apporto costruttivo all'individuazione delle azioni e, in generale, dalla loro partecipazione. I comuni, in quanto Enti più prossimi al territorio, sono sicuramente i soggetti più adatti a leggere e comprendere le esigenze del territorio, ma è necessario che riescano anche a dare un ritorno di informazione ai Tavoli, e che siano in grado di inserire una loro specifica problematica locale in una visione di sistema a livello di bacino idrografico.

Il territorio del Sangone ha il pregio di avere alle sue spalle una lunga e consolidata esperienza di collaborazione tra Enti, che può aiutare ad affrontare problemi che esulano dalla territorialità dei singoli comuni. Con l'esperienza del Patto Territoriale del Sangone, a cui avevano aderito molti dei comuni attualmente coinvolti nel CdF, era stato già disegnato un percorso di condivisione e concertazione, che ha sicuramente agevolato il percorso del CdF. Uno degli assi strategici del Patto Territoriale, d'altronde, era l'ipotesi della valorizzazione in termini ambientali e turistici del territorio, anche cominciando a ragionare sulla valenza del Sangone come un fiume da recuperare. In qualche modo, dunque, si sta riproducendo sul CdF il percorso che i comuni avevano già sperimentato con il Patto Territoriale, anche perché il soggetto che gestisce il Patto (ASSOT) è presente all'interno della Cabina di regia del CdF.

Nonostante questi aspetti positivi, esiste qualche possibile area di criticità. La principale riguarda i possibili comportamenti opportunistici da parte di alcuni comuni: si ha infatti la sensazione che

---

<sup>11</sup> Bobbio L., "Come smaltire i rifiuti. Un esperimento di democrazia deliberativa" in *Stato e Mercato* 1/2002, Il Mulino, Bologna.

qualche soggetto possa considerare il CdF come una semplice “finestra di opportunità”<sup>12</sup>, sfruttando le eventuali risorse pubbliche per agire su problematiche riguardanti il singolo comune o per porre in essere progetti preesistenti. Un esempio riguarda le opere di compensazione ambientali legate alla costruzione di un inceneritore sul territorio di alcuni comuni coinvolti anche nel CdF: alcune opere di compensazione sono proprio destinate alla riqualificazione di alcuni tratti del Sangone, ma i comuni hanno preferito presentarsi da soli ai Tavoli e concertare autonomamente alcune azioni, che pure avrebbe avuto più senso inserire all’interno del processo del CdF. In secondo luogo, lo scarso interesse per il processo dimostrato dal comune di Torino può condurre a due differenti conseguenze: da un lato, la presenza di un comune così importante avrebbe senza dubbio conferito una maggiore visibilità al processo; dall’altro, l’assenza di un attore così forte potrebbe responsabilizzare in modo significativo i soggetti che stanno partecipando, consentendogli di mettere in piedi un progetto che li veda come protagonisti assoluti e non più all’ombra del comune capoluogo.

### 3. *I finanziamenti e il ruolo dei consulenti tecnici (ASSOT e Studio SFERLAB)*

Uno dei maggiori problemi avvertiti dai comuni, in special modo da quelli di piccole dimensioni, è relativo all’accesso ai bandi di finanziamento. Difficilmente i comuni hanno, al loro interno, strutture specificamente destinate alla ricerca di queste opportunità. Altre volte è la cronica carenza di personale a condizionare l’accesso a possibili forme di finanziamento. Altre volte ancora, le priorità dei comuni sono altre e le risorse finanziarie insufficienti per concentrarsi su più di un progetto alla volta.

Sotto questo punto di vista, il ruolo dell’Agenzia di sviluppo ASSOT può rivelarsi fondamentale. Questo soggetto si occupa già, nel contesto del Patto Territoriale del Sangone, di sostenere il territorio nella ricerca di finanziamenti. Anche nell’ottica del CdF, pertanto, ASSOT è il soggetto più indicato ad individuare le opportunità che di volta in volta possono finanziare fasi o sottofasi del progetto. Sarà importante non perdere di vista la visione di insieme, nel senso che le diverse azioni, sebbene finanziate attraverso diversi canali e per mezzo di bandi diversi, dovranno coordinarsi sotto un unico obiettivo: i diversi interventi dovranno rappresentare le tessere di un unico mosaico, non configurarsi come azioni settoriali e sconnesse.

ASSOT, inoltre, è un soggetto che lavora da quasi dieci anni a stretto contatto con i comuni dell’area sud-ovest di Torino: conosce le problematiche del territorio, ha preso parte al Tavolo di coordinamento istituito nell’ambito del Patto tra gli Assessori all’ambiente e ha un ruolo di primo piano nella Cabina di regia e, soprattutto, all’interno della Segreteria Tecnica. È un soggetto che gli attori locali conoscono molto bene e che può essere utilissimo nell’indirizzare il processo verso uno sviluppo che sia coerente con le specificità e le risorse presenti sul territorio.

*“il ruolo di ASSOT che è quello di garantire una forte attinenza delle discussioni e delle attività fatte con il territorio, la nostra specificità è che abbiamo in mano le problematiche del territorio, siamo rappresentanti dei comuni in questo senso”<sup>13</sup>.*

Infine, lo Studio SferaLab, che fornisce un supporto metodologico-scientifico all’interno della Segreteria Tecnica e di progettazione partecipata per la redazione del CdF. Anche questo soggetto collabora da tempo con il Patto Territoriale del Sangone e con ASSOT, e proprio questo rapporto di collaborazione e, soprattutto, la conoscenza del territorio da parte di entrambi i consulenti tecnici possono sicuramente favorire l’avanzamento del progetto CdF. La partecipazione in Italia, infatti, è spesso legata a dinamiche personali, alla fiducia verso un determinato soggetto: la presenza costante di un Facilitatore o di un Assessore, piuttosto che di un funzionario, può dunque permettere al processo di conseguire più facilmente i risultati sperati.

---

<sup>12</sup> Riccone P., “Il Patto Territoriale dell’Appennino centrale: concertazione, consenso e innovazione. Un’analisi di processo” in *Il nuovo governo locale* 3/1999.

<sup>13</sup> Intervista al direttore di ASSOT.

In generale, emerge un giudizio positivo sul processo del Contratto di Fiume avviato in Provincia di Torino. Il livello della partecipazione, a giudizio di tutti i soggetti intervistati, è stato abbastanza elevato, anche in considerazione del fatto che il Contratto di Fiume è uno strumento nuovo, che viene sperimentato per la prima volta in Piemonte. Sono stati invitati a partecipare un gran numero di attori locali pubblici e privati e, anche se ovviamente non tutti hanno poi effettivamente partecipato, non sembrano esserci interessi esclusi dai Tavoli o eccessivamente sottorappresentati, nonostante la presenza preponderante del settore pubblico.

Il ruolo di partnership forte svolto dall'Assessorato alle Risorse Idriche della Provincia di Torino, unito alla presenza di consulenti ben addentro alle dinamiche del territorio, ha contribuito a creare fiducia nel processo. Il Piano di Azione appare ben strutturato, anche se l'indicazione dei possibili canali di finanziamento è ancora molto vaga e grossolana. Da ultimo, emerge una forte considerazione per il corso d'acqua da parte del territorio, che è concorde sulla necessità di intervenire sul Sangone in maniera integrata, inquadrando i diversi interventi in una visione, più ampia, di sistema.

Ovviamente il processo non è assolutamente terminato e, anzi, le fasi più critiche verranno in seguito. Occorrerà in primo luogo presidiare la fase attuativa, attraverso l'istituzione di apposite commissioni di valutazione e monitoraggio del processo. Si dovrà prestare attenzione alla rete di attori che si è riuscita a creare sinora, coltivando i rapporti e tentando di ampliarla ulteriormente, se dovessero emergere altri portatori di interessi forti.

Inoltre, sarà importante proseguire e intensificare l'operazione di comunicazione, sensibilizzazione e informazione del territorio, magari attraverso la realizzazione di eventi e campagne informative che permettano di focalizzare l'attenzione sul Contratto.

Infine, passaggio fondamentale, la Provincia dovrà continuare ad investire e a credere in questo progetto, sperando che il livello regionale faccia altrettanto, per dimostrare la reale fattibilità delle azioni previste. Il rischio che si corre è quello di delegittimare completamente un processo in cui i partecipanti hanno investito molto, sia come risorse che come tempo, con il risultato di dover ripartire da zero qualora si decida di riaprirlo in seguito.

## **4. IL CONTRATTO DI FIUME DEL TORRENTE AGOGNA**

### **4.1 Inquadramento istituzionale**

Il torrente Agogna scorre tra il lago Maggiore e il lago D'orta. Interessa i comuni di Borgomanero e Cavagli d'Agogna, entra nella piana delle risaie, passa da Novara e confluisce nel Po in prossimità di Balossa Bigli. Il territorio di riferimento è caratterizzato da una forte presenza di aziende agricole, che con ogni probabilità rappresenteranno il principale interesse di cui tener conto nello svolgimento del processo.

Anche in questo caso il soggetto promotore è la Regione Piemonte, mentre il soggetto attuatore è la Provincia di Novara, Assessorato alla Programmazione Territoriale e Urbanistica, che si avvale del supporto tecnico del CIRF (Centro Italiano per la Riqualificazione Fluviale).

Il CIRF collabora già dal 2006 con la Provincia di Novara per lo sviluppo della Rete Ecologica provinciale e lo studio di fattibilità per la riqualificazione ambientale di un tratto del torrente Agogna. Il ruolo assegnatogli dalla Provincia nel processo del Contratto di Fiume copre sia la parte tecnica che la parte relativa al processo decisionale.

Il CdF del torrente Agogna prende avvio nell'ambito del Piano Paesistico redatto dalla Provincia di Novara: in questo contesto il CIRF aveva predisposto uno studio di fattibilità per la riqualificazione fluviale del torrente, per il tratto compreso tra la città di Novara e il confine regionale tra Piemonte e Lombardia, studio che è stato successivamente esteso all'intero corso d'acqua e che rappresenta il primo passo del processo del CdF.

Per quanto riguarda la struttura organizzativa, l'organo della partecipazione è rappresentato dall'Assemblea di Bacino. La partecipazione è legata alla presenza di un interesse diretto o indiretto collegato al corso d'acqua, dunque sono coinvolti Enti amministrativi e gestionali con competenza diretta o indiretta sul torrente Agogna, organizzazioni o organismi rappresentativi delle comunità locali e organizzazioni o organismi rappresentativi di gruppi organizzati di cittadini. L'Assemblea di Bacino ha fundamentalmente compiti di indirizzo, validazione ed approvazione dell'operato della Cabina di Regia e del Tavolo Tecnico, oltre al compito di divulgare le scelte maturate e adottate nell'ambito del processo partecipativo.

L'organo esecutivo è invece la Cabina di Regia, organo politico composto da Regione Piemonte, Provincia di Novara (settori Ambiente, Viabilità, Cultura e Turismo, Agricoltura), Autorità di Bacino per il fiume Po, Associazione di irrigazione Est Sesia e dai comuni di Novara, Borgomanero, Armeno, Momo e Vespolate in rappresentanza dell'intero territorio di riferimento del bacino idrografico dell'Agogna. La Cabina di Regia ha il compito di supervisionare il processo decisionale e si occupa di indirizzare, istruire e validare i lavori del Tavolo Tecnico, sottoponendoli poi all'approvazione dell'Assemblea di Bacino. Al suo interno l'Assessorato provinciale alla Programmazione Territoriale e Urbanistica ha il ruolo di promotore e coordinatore dei lavori.

Infine, il Tavolo Tecnico Operativo, che rappresenta l'organo tecnico e svolge il ruolo di segreteria tecnica del progetto.

Riassumendo, la Cabina di Regia, con il supporto del Tavolo Tecnico Operativo, istruisce e adotta i documenti di lavoro che saranno in seguito approvati dall'Assemblea di Bacino.

### **4.2 Analisi del processo decisionale**

Il primo passo del CdF del torrente Agogna è stata la strutturazione degli organi e degli strumenti relativi alla partecipazione, a cui è seguita la raccolta di dati utili per la caratterizzazione integrata del corso d'acqua.

L'avvio vero e proprio del processo si è avuto a dicembre 2007, con il primo incontro della Cabina di Regia e la prima Assemblea di Bacino, svoltasi nel comune di Momo il 13 dicembre 2007.

Nel corso dell'incontro dell'Assemblea di Bacino è stato presentato e approvato il "Decalogo per l'Agogna", contenente le regole e le modalità di svolgimento del processo partecipato.

A questi primi incontri hanno fatto seguito tre riunioni pubbliche svoltesi tra il 21 e il 23 aprile 2008 rispettivamente a Borgomanero, Vespolate e Novara. Questi incontri territoriali hanno

rappresentato un'occasione di confronto tra i tecnici del CIRF e la cittadinanza sullo stato del torrente Agogna: l'incontro di Borgomanero ha riguardato il tratto di fiume compreso tra la sorgente e la città di Novara, quello svoltosi a Vespolate ha considerato il tratto da Novara a Borgolavezzaro e, infine, quello tenutosi a Novara si è soffermato sul tratto urbano che attraversa la stessa Novara.

Un altro passaggio importante è stata la sottoscrizione del Protocollo di Intesa avente ad oggetto la redazione e l'applicazione del CdF dell'Agogna. Il Protocollo è stato sottoscritto dalla Provincia di Novara, Regione Piemonte (Assessorato all'ambiente), Autorità di bacino del fiume Po, ASL n. 13 di Novara, ATO NO1, Associazione Irrigazione Est Sesia e trentaquattro comuni della Provincia novarese<sup>14</sup>.

Infine, l'11 giugno 2008 si è tenuto a Monticello (NO) il secondo incontro dell'Assemblea di Bacino, nel corso del quale sono state definite la *vision* e le prime linee di azione.

Il prossimo passo, stando a quanto emerso dalle interviste, dovrebbe essere l'allargamento della Cabina di Regia a tutti i comuni del bacino idrografico, con un conseguente passaggio di tipo politico che miri a responsabilizzare maggiormente i comuni firmatari del Protocollo di Intesa, affinché si impegnino in futuro nell'attuazione delle azioni di loro competenza. Successivamente dovrebbe essere convocata un'ulteriore Assemblea di Bacino, in cui definire puntualmente le azioni e stilare la prima bozza di Piano di Azione.

### **4.3 Analisi del processo partecipativo**

#### *1. Visione legata ad aspetti ecologico - ambientali*

Nel corso della prima Assemblea di Bacino è stato approvato il "Decalogo per l'Agogna", documento metodologico contenente le regole per lo svolgimento del processo partecipato che porterà al Contratto di Fiume.

L'obiettivo generale del CdF del torrente Agogna, così come emerge dal documento, è "il miglioramento dello stato ecologico complessivo del corso d'acqua, in maniera negoziale con gli altri principali obiettivi in gioco: riduzione del rischio idrogeologico, valorizzazione della risorsa idrica per gli usi antropici, fruizione del corso d'acqua". Secondo il punto di vista dei consulenti tecnici, i CdF, strettamente connessi alla Direttiva Quadro europea, dovrebbero mirare al raggiungimento del buono stato ecologico dei corpi idrici e non riguardare la pianificazione territoriale in senso più ampio o temi collaterali quali la fruizione. Alcune azioni, prevedibilmente, dovrebbero dunque collegarsi ai depuratori di Novara e di Borgomanero, la cui presenza coincide con le due cadute principali del torrente a livello di qualità dell'acqua.

Questa visione legata strettamente ad aspetti di tipo ecologico - ambientale discende direttamente dalla Regione, che ha sempre richiamato l'attenzione sull'aspetto prioritario rappresentato dalla qualità delle acque, e si riflette sul processo. Se infatti l'attenzione è rivolta quasi esclusivamente agli aspetti qualitativi, il corso d'acqua, per poter rappresentare una leva per lo sviluppo del territorio, deve essere visto dagli attori locali come un elemento catalizzatore molto forte. Al momento, non sembra che il territorio riconosca nell'Agogna una leva così forte, ad eccezione di alcune categorie di stakeholders, legate soprattutto al mondo agricolo, che ad oggi appaiono le uniche in grado di esercitare un ruolo di primo piano.

#### *2. Partecipazione istituzionale*

Per contro, la partecipazione istituzionale è stata molto bassa, nonostante la scelta dei soggetti da invitare ai Tavoli avesse privilegiato nettamente gli attori istituzionali a scapito dei privati. In primo luogo, manca un coinvolgimento diretto degli altri settori provinciali da parte dell'Assessorato alla

---

<sup>14</sup> I Comuni firmatari sono i seguenti: Ameno, Armeno, Barengo, Bolzano Novarese, Borgolavezzaro, Borgomanero, Briga Novarese, Briona, Caltignaga, Cavaglietto, Cavaglio d'Agogna, Cavallirio, Cressa, Cureggio, Fara Novarese, Fontaneto d'Agogna, Gargallo, Gattico, Ghemme, Gozzano, Granozzo con Monticello, Invorio, Maggiora, Miasino, Momo, Novara, Romagnano Sesia, San Pietro Mosezzo, Sizzano, Soriso, Suno, Vaprio d'Agogna, Veruno, Vespolate.

Programmazione Territoriale: gli altri settori della Provincia vengono soltanto messi a conoscenza degli incontri ma, come ha dichiarato lo stesso Assessore alla Programmazione della Provincia di Novara, “*coinvolgere non significa solo fare una lettera di convocazione*”. L’unica eccezione a questo problema di coinvolgimento interno sembra essere rappresentata dall’Assessorato all’Agricoltura, che dimostra un maggior livello di partecipazione, forse anche grazie al fatto che i due Assessori (all’Agricoltura e alla Programmazione) fanno parte dello stesso schieramento politico.

In secondo luogo, il coinvolgimento dei comuni si è rivelato altrettanto scarso, e legato a dinamiche personali e a un interesse per le tematiche del singolo Sindaco o Assessore. Se il coinvolgimento in Cabina di Regia di soli cinque comuni può aver deresponsabilizzato i rimanenti, è comunque evidente la mancanza di una leadership forte in grado di guidare il processo e di “*trainare*” anche gli attori più restii alla partecipazione. In questo senso è emblematico il fatto che la presenza dei comuni si sia limitata al momento della firma del Protocollo di Intesa, momento prettamente formale che non ha avuto alcun seguito in relazione al grado di partecipazione dei comuni. Questa firma può essere interpretata come un segnale del fatto che i comuni sono ancora molto legati ad aspetti formali, con una forte valenza di tipo politico, mentre il valore aggiunto della partecipazione passa in secondo piano. La sola firma del Protocollo di Intesa, senza aver mai partecipato attivamente ai lavori, è indubbiamente conveniente per il singolo comune, che può valersi dei risultati del processo senza, in pratica, dover sopportare alcun costo, comportandosi sostanzialmente come *free-rider*<sup>15</sup>. In quest’ottica, l’allargamento della Cabina di Regia a tutti i comuni, più che come ennesimo tentativo di coinvolgere i comuni nel processo, potrebbe configurarsi come una sorta di meccanismo di esclusione per chi non partecipa, volto appunto ad evitare forme di *free-riding*. La scelta di dar vita ad una Cabina di Regia che coinvolga oltre trenta comuni è però, a mio parere, una scelta rischiosa: un numero così alto di soggetti può snaturare un organo che dovrebbe, al contrario, caratterizzarsi per la sua snellezza, finendo per rallentare ulteriormente il processo.

### 3. *Coinvolgimento dei privati*

Per quanto riguarda il coinvolgimento dei privati, è mancato sin dall’inizio del processo un investimento in questa direzione. La struttura del processo, infatti, non contempla un intervento attivo dei singoli cittadini: la loro presenza è consentita esclusivamente in qualità di uditori, mentre il diritto di parola è riservato ad organismi rappresentativi.

Le Associazioni di categoria, però, non sono sempre rappresentative di tutto il territorio: tra le varie Associazioni convocate, solamente quelle agricole hanno effettivamente partecipato agli incontri, in quanto portatrici di interessi molto forti sul territorio, mentre altri interessi socio-economici o altri punti di vista potenzialmente rilevanti sono rimasti fuori dal processo perché non sono sufficientemente organizzati. La scelta dei promotori di tenere conto solo degli interessi già organizzati rischia di tagliare fuori dal processo proprio coloro che avrebbero maggiore bisogno di essere inclusi<sup>16</sup>.

*“Io sono convinta che ne verrebbe molto di più fuori, anche in termini concreti e operativi, da un lavoro di partecipazione in cui chiami la gente comune, che non sa niente di fiume e non ha competenze di tipo gestionale e amministrativo, però ci vive ed è più facile incontrarsi come persone, trovare un interesse comune”*<sup>17</sup>.

Inoltre, questo limite nel coinvolgimento crea difficoltà nel far emergere le differenti posizioni sulle possibili politiche da attuare sul corso d’acqua, rendendo faticosa la definizione degli obiettivi da conseguire e la conseguente redazione del Piano di Azione.

---

<sup>15</sup> Barbera F., “*Le politiche della fiducia. Incentivi e risorse sociali nei Patti Territoriali*”, in *Stato e Mercato* 3/2001, Il Mulino, Bologna.

<sup>16</sup> Bobbio L., “*La democrazia deliberativa nella pratica*”, in *Stato e Mercato* 1/2005, Il Mulino, Bologna.

<sup>17</sup> Intervista al rappresentante del CIRF.

La mancata partecipazione dei privati può essere attribuita in parte ad una visione della partecipazione come mera “comunicazione o consultazione”, a scapito di una reale inclusività, che dovrebbe invece essere la “meta fondamentale di queste esperienze”<sup>18</sup>. Da un altro lato, può essere la conseguenza delle difficoltà riscontrate dalla Provincia di Novara a gestire la comunicazione riguardante il CdF. In generale, infatti, appare carente, da parte della Provincia, un’appropriata campagna informativa rivolta alla cittadinanza, nonostante si riscontri un interesse del territorio nei confronti delle tematiche legate alla riqualificazione del torrente Agogna.

#### 4. *Condivisione del linguaggio*

Infine, dalle interviste effettuate emerge un’area di criticità legata alla mancanza di condivisione di linguaggio:

*“Si pronunciano le stesse parole e ognuno ha in mente cose diverse... Parliamo dell’Agogna: no, parliamo prima di cos’è un fiume ... capiamo davvero che cos’è un fiume, per me e per te, quali problemi dà eccetera, e ci tariaamo su linguaggio e vocabolario, poi parliamo tutti della stessa cosa...”*<sup>19</sup>.

Questo ultimo nodo critico, tuttavia, potrebbe essere temperato dall’intenzione dei consulenti tecnici di avviare un’azione educativa rivolta ad accrescere le competenze tecniche e la condivisione di una conoscenza comune nella cittadinanza e all’interno dei Tavoli di lavoro.

#### **4.4 Punti di forza e di debolezza**

Il Contratto di Fiume del torrente Agogna è promosso dall’Assessorato alla Programmazione Territoriale e Urbanistica della Provincia di Novara. Questa scelta avrebbe potuto dare elevate garanzie sul futuro inserimento dello strumento CdF nella pianificazione relativa alla gestione dei corsi d’acqua, ma nei fatti il ruolo della Provincia è stato decisamente defilato.

Il fatto che sul territorio di riferimento del CdF esista già una serie di progetti (quali il Piano Paesistico o le Reti Ecologiche) che come contenuti si intersecano e si sovrappongono al CdF, non sembra rappresentare un fattore positivo. Al contrario, queste diverse azioni paiono, da un lato, scontrarsi con gli interessi agricoli della zona, generando diffidenza nei confronti dell’istituzione provinciale, e dall’altro lato disperdere le poche risorse della Provincia, anziché concentrarle su un unico progetto.

Un ulteriore aspetto di criticità legato al ruolo della Provincia di Novara è relativo alla fretta di concludere l’intero processo del CdF entro il termine della legislatura. I tempi di intervento sullo stato ecologico del fiume sono difficilmente conciliabili con quelli delle Pubbliche Amministrazioni, e accelerare forzatamente un processo di tipo inclusivo può essere altamente controproducente: la scarsissima partecipazione dei comuni può essere letta anche come un segnale politico in questo senso.

Anche per quanto riguarda i finanziamenti delle singole azioni, dovrebbe essere la Provincia il soggetto deputato ad affiancare i comuni e gli attori privati, indicando loro le occasioni di finanziamento che si rendono disponibili di volta in volta. È senz’altro un compito gravoso, che richiede la creazione di un apposito ufficio tecnico, e quindi una volontà politica ben definita.

Un aspetto interessante relativo ai finanziamenti, è dato dal fatto che le Province di Novara e Verbania, uniche in Piemonte, abbiano la possibilità di partecipare ai bandi della Fondazione CARIPO: attraverso questi bandi, molti dei quali sono a carattere ambientale, hanno infatti ricevuto finanziamenti molti dei CdF promossi in Lombardia.

---

<sup>18</sup> Bobbio L., “*Le arene deliberative*” in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3, 2002.

<sup>19</sup> Intervista al rappresentante del CIRF.

Infine, un ultimo elemento di debolezza è ravvisabile nella mancanza di un'adeguata informazione nei confronti della cittadinanza, che invece dovrebbe essere uno degli aspetti fondamentali dei processi di coinvolgimento dei cittadini.

In conclusione, occorrerà probabilmente rivedere alcuni aspetti del processo partecipato, in special modo quelli connessi al coinvolgimento istituzionale (altri settori provinciali e comuni del bacino idrografico) e alla partecipazione dei privati e dei singoli cittadini. Accanto al già previsto allargamento della Cabina di Regia, sarà necessario suscitare nel territorio un vero interesse per un percorso incentrato sulla valorizzazione di un elemento, il fiume, che ha in sé le potenzialità per svolgere la funzione di “catalizzatore”, rendendo il CdF uno strumento molto forte. Sotto questo profilo, sarebbe utile individuare poche azioni, ma ben definite e prioritarie per il territorio, e far partire su queste la fase attuativa, in maniera tale da avere degli esempi concreti da mostrare per vincere la diffidenza degli attori locali in un processo di cui non si sentono veramente parti in causa. In tutto ciò l'Ente provinciale deve riuscire a farsi carico del ruolo di leadership che il progetto sperimentale disegnato dalla Regione Piemonte gli assegna, senza scaricare sui consulenti tecnici un compito tipicamente politico che, in quanto tale, richiede un diverso tipo di legittimazione.

## 5 ANALISI COMPARATA DEI DUE CASI STUDIO

I tre criteri di comparazione utilizzati per l'analisi fanno riferimento rispettivamente:

- a. Alla *leadership del processo*
- b. Al *ruolo dei comuni*
- c. Alle modalità di svolgimento del *processo partecipativo*

Questa scelta consente di concentrare l'analisi, da un lato, sullo svolgimento del processo partecipato, dall'altra sul ruolo delle istituzioni nei processi di democrazia deliberativa, che si stanno consolidando anche in Italia e sempre più spesso si affiancano al tradizionale modello regolativo che sino ad ora aveva caratterizzato l'approccio alle politiche ambientali.

### 5.1 Chi guida il processo

La letteratura in materia di sviluppo locale (Barbera 2001; Dipartimento della funzione pubblica 2007) è concorde nell'individuare nella *presenza di una forte leadership politica* uno degli elementi fondamentali per un regolare svolgimento del processo partecipato. Secondo Barbera, la presenza di un leader è di cruciale importanza in quanto contribuisce al cambiamento delle "mappe cognitive degli attori, prefigurando i vantaggi della cooperazione reciproca". La presenza di un leader istituzionale, dunque, favorisce la riformulazione degli interessi degli attori e li aiuta a progettare interventi in un'ottica più ampia, di medio-lungo periodo<sup>20</sup>. Inoltre, la presenza di una guida istituzionale forte è quasi indispensabile quando i processi partecipativi presentano aspetti particolarmente innovativi o, addirittura, rappresentano una novità assoluta per l'ambito territoriale coinvolto: questo vale senz'altro per i Contratti di Fiume, sperimentati in Piemonte per la prima volta e dotati di una legittimazione giuridica ancora, tutto sommato, debole. Questo implica che le istituzioni promotrici del CdF devono essere in grado di svolgere questo ruolo di guida e che i soggetti che gestiscono concretamente il processo, all'interno delle istituzioni, devono avere una formazione adeguata.

Sotto questo primo punto di vista, la situazione dei due CdF analizzati è molto differente.

Per quanto riguarda il CdF del torrente Sangone, l'Assessorato alle Risorse idriche della Provincia di Torino ha assunto il ruolo di vero promotore del processo. Innanzitutto, suggerendo alla Regione, in occasione di un parere espresso sul progetto di Piano di Tutela delle Acque, la necessità di prevedere dei Piani operativi locali per l'applicazione sulle singole aree idrografiche del PTA stesso, e individuando nei CdF lo strumento più idoneo. In secondo luogo, assicurando una presenza costante ai Tavoli di lavoro e svolgendo, in questo contesto, il ruolo di regista dell'intero percorso, coinvolgendo attivamente gli altri Assessorati provinciali con competenze specifiche sui temi trattati di volta in volta. Infine, occupandosi in prima persona della fase di comunicazione e informazione rivolta alla cittadinanza. L'assunzione, da parte della Provincia di Torino, del ruolo di guida del processo è stata indubbiamente agevolata dal ruolo politico svolto dall'Assessore e da alcuni funzionari del Servizio pianificazione risorse idriche. La presenza continuativa ai Tavoli di lavoro degli stessi soggetti ha contribuito a generare fiducia nelle persone che conducono il processo, permettendo anche agli attori locali di individuare alcune figure di riferimento con cui rapportarsi. Il ruolo politico dell'Assessore è consistito soprattutto nella convocazione, al termine della fase di concertazione, di un Tavolo con tutti i soggetti pubblici e privati, per indagare in modo informale sulla reale disponibilità dei soggetti a firmare il Piano d'Azione. Occorre tuttavia sottolineare che, se da un lato una forte leadership "personale" costituisce una risorsa importante per innescare percorsi partecipativi, dall'altro, un'eccessiva personalizzazione del processo rischia

---

<sup>20</sup> Guerra S., "I Contratti di Fiume: verso un nuovo strumento di programmazione negoziata. Spunti di riflessione", Convegno Seminario su *Sviluppo locale e Governance multilivello*, Seneghe, 2007.

di generare situazioni di stallo in caso di eventuali cambiamenti di giunta, facilmente prevedibili vista la durata del percorso del CdF<sup>21</sup>.

In conclusione, la leadership provinciale rappresenta senza dubbio uno dei punti di forza del CdF del Sangone. Il fatto che la Provincia rivendichi un ruolo di primo piano nell'avvio della sperimentazione in Piemonte sui CdF e senta in qualche modo come "proprio" lo strumento, può consentire al CdF del Sangone di svincolarsi da una visione del fiume legata strettamente alla qualità dell'acqua, per giungere ad una visione di più ampio respiro, che consideri e affronti in maniera integrata i diversi aspetti del corso d'acqua. Il CdF del Sangone infatti non si ferma agli obiettivi stabiliti nel PTA, ma li amplia, arrivando a prendere in considerazione, accanto alla *riduzione dell'inquinamento delle acque e del rischio idraulico*, anche il *miglioramento della fruizione turistico - ambientale* e il *coordinamento delle politiche urbanistiche ed insediative dei territori comunali coinvolti*.

Per quanto concerne, invece, il CdF del torrente Agogna, in questo caso il processo sembra essere in mano ai consulenti tecnici, mentre la Provincia di Novara riveste un ruolo piuttosto secondario. La presenza di rappresentanti provinciali agli incontri è stata piuttosto bassa e discontinua, e altrettanto può dirsi per il coinvolgimento di altri settori interni alla Provincia. Anche le fasi di comunicazione e informazione risentono della scarsa partecipazione provinciale: i report degli incontri, ad esempio, vengono messi sul sito web della Provincia a disposizione del pubblico con notevole ritardo, il che certamente non facilita la condivisione di informazioni, che invece dovrebbe essere un elemento centrale del processo. In sostanza, il ruolo defilato della Provincia di Novara finisce per mettere in primo piano i consulenti tecnici, che si trovano così a gestire il processo in quasi totale solitudine. Da questo deriva probabilmente l'attenzione prioritaria per gli aspetti ecologico - ambientali, visto che il CIRF, pur seguendo sia la parte tecnica che quella relativa al processo decisionale, è portatore di un sapere molto qualificato ma incentrato su aspetti naturalistici e tecnico - scientifici. Il consulente tecnico però non ha, e non può avere, la stessa legittimazione dell'Ente provinciale: investirlo di un ruolo tipicamente politico può essere molto controproducente, soprattutto in relazione alla capacità di coinvolgere nel processo attori, istituzionali e non, che sono spesso legati ad aspetti concreti e formali, che abbiano una valenza politica e operativa.

## **5.2 Il ruolo dei comuni**

Una delle caratteristiche principali dei CdF in Piemonte è data dalla precisa volontà, da parte delle Regione, di non mutare minimamente il quadro delle competenze: l'attuazione delle singole azioni spetta al soggetto normalmente competente in materia. Diviene pertanto fondamentale il ruolo dei comuni nel processo: solo se i comuni, enti prossimi al territorio, nutrono realmente fiducia in percorsi di questo tipo si possono conseguire risultati importanti per il territorio. Altrimenti si rischia di sprecare tempo e risorse per concertare azioni che non verranno attuate o che non risolvono le vere criticità di quel territorio, dando luogo ad un processo altamente diseconomico.

Uno degli elementi che possono influire in maniera rilevante sugli esiti del processo del CdF è dato dalla *esistenza di precedenti pratiche cooperative*.

Nel caso del CdF del torrente Sangone, la precedente collaborazione tra enti locali ha rappresentato la chiave di volta che ha consentito di accelerare il processo. I comuni, infatti, avevano già maturato, soprattutto nel corso dell'esperienza del Patto Territoriale del Sangone, la capacità di trattare problematiche che esulano dalla territorialità dei singoli comuni. I diversi progetti relativi al recupero del torrente Sangone hanno inoltre contribuito a focalizzare l'attenzione sul corso d'acqua: nell'ambito dello stesso PT era già emersa la volontà degli attori locali di affrontare il tema del recupero delle capacità naturali del territorio, e la riqualificazione del Sangone era uno degli

---

<sup>21</sup> Dipartimento della funzione pubblica, "Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia", Rubettino, Roma, 2007.

obiettivi previsti. Un ulteriore elemento di forza derivante dal percorso del Patto è stata la attivazione di un Tavolo di coordinamento tra gli Assessori all'ambiente, che ha evidentemente avuto ricadute positive anche sul processo del CdF.

Al contrario, in Provincia di Novara si assiste alla presenza di una serie di progetti (Piano paesistico, Reti ecologiche) che si sommano e si sovrappongono, prendendo forma tutti nello stesso momento e configurando potenzialmente con gli interessi del mondo agricolo, principale vocazione del territorio, mettendo in discussione, ad esempio, i prelievi d'acqua per uso agricolo. Il percorso di collaborazione tra istituzioni sta prendendo forma solo adesso, e non è quindi in grado di influenzare positivamente il processo del CdF.

Un secondo aspetto importante, riguardante il precedente percorso svoltosi in Provincia di Torino, è relativo al rapporto tra i comuni del bacino e l'Agenzia di sviluppo ASSOT, consulente tecnica della Provincia nel processo del CdF. ASSOT è una società a responsabilità limitata a capitale pubblico, costituita dalla Provincia di Torino e dai comuni di Beinasco, Bruino, Orbassano, Piosasco, Rivalta e Volvera: nel contesto del Patto ha il ruolo di affiancare i comuni e i privati nella ricerca di finanziamenti, indirizzandoli verso bandi o altri canali di finanziamento, nazionali o sovranazionali. Questo ruolo sarà esteso anche al percorso del CdF, e potrà alleggerire la Provincia di Torino di un compito per il quale non è ancora sufficientemente attrezzata e che invece la Provincia di Novara sarà costretta a svolgere nel corso del processo del CdF Agogna. La partecipazione da parte dei comuni è spesso legata alla presenza di riscontri concreti, se non direttamente all'esistenza di possibili finanziamenti. Indubbiamente, la presenza di un'Agenzia di sviluppo che conosce le problematiche del territorio è un elemento che genera fiducia e aiuta a superare la diffidenza delle istituzioni comunali in processi di questo tipo. Risulta cruciale, comunque, il supporto politico fornito ad ASSOT, senza il quale l'Agenzia di sviluppo difetterebbe in credibilità e autorevolezza.

Il ruolo dei comuni, e la loro partecipazione al processo, però, non possono dipendere esclusivamente dall'esistenza di precedenti esperienze di cooperazione. Un'altra differenza tra i due casi studio può essere rintracciata nella *diversità di scala territoriale*. L'area idrografica<sup>22</sup> del Sangone ha una superficie di 268 km<sup>2</sup> e nel processo di CdF sono coinvolti quattordici comuni (non tenendo conto del comune di Torino, che nei fatti sinora non ha preso parte ai lavori), per un totale di 215.553 abitanti<sup>23</sup>. L'area idrografica del torrente Agogna ha invece una superficie di 608 km<sup>2</sup>, e il processo coinvolge trentaquattro comuni, per un totale di 184.943 abitanti<sup>24</sup>. Sebbene non si possano trarre conclusioni certe da questa differenza di scala territoriale, è possibile ipotizzare che il coinvolgimento di un numero così ampio di comuni crei maggiori difficoltà, soprattutto in un contesto, come quello della Provincia di Novara, in cui prevalgono comuni al di sotto dei tremila abitanti e le istituzioni appaiono ancora legate strettamente ad aspetti formali e prettamente politici, mentre il valore aggiunto della partecipazione passa decisamente in secondo piano. Inoltre è presumibile che comuni di dimensioni così ridotte incontrino notevoli difficoltà nello svolgimento di un processo che richiede elevate risorse, soprattutto a livello di personale: anche questa può essere una chiave di lettura della scarsa partecipazione istituzionale nel contesto del CdF dell'Agogna.

Sarà comunque importante, in entrambi i CdF, monitorare l'atteggiamento dei comuni nel corso dell'intero processo. Da un lato, infatti, il rischio di comportamenti opportunistici del tipo *free-riding* è sempre presente, specialmente nella fase attuativa, in cui le istituzioni comunali ricoprono

---

<sup>22</sup> L'Area idrografica indica la porzione di territorio in cui viene suddiviso un sottobacino idrografico funzionale all'attuazione del Piano e che per alcuni sottobacini idrografici coincide con il sottobacino stesso.

<sup>23</sup> Fonte: [www.assisivirtual.it/download/comuni\\_Italia.pdf](http://www.assisivirtual.it/download/comuni_Italia.pdf), censimento comuni d'Italia 2001.

<sup>24</sup> Fonte: [www.assisivirtual.it/download/comuni\\_Italia.pdf](http://www.assisivirtual.it/download/comuni_Italia.pdf), censimento comuni d'Italia 2001.

un ruolo decisivo. Dall'altro, occorre "coltivare la rete": in primo luogo, per evitare che alcuni attori escano dal processo, generando ritardi o situazioni di stallo che possono delegittimare il lavoro svolto finora; secondariamente, allo scopo di ampliare il Tavolo di discussione, sia come soggetti che come tematiche affrontate, per poter dar vita ad una rete di attori in grado di innescare autonomamente futuri percorsi di sviluppo del territorio.

### 5.3 Gli aspetti partecipativi

Un ultimo criterio di comparazione tra le due esperienze di CdF utilizzate come casi studio è relativo al processo partecipato.

La principale differenza tra i due CdF piemontesi attiene alla scelta dei soggetti da coinvolgere. In entrambi i casi la fase partecipativa si pone l'obiettivo di far emergere temi e problematiche riconosciute dal territorio, allo scopo di consentire l'elaborazione di progetti legati a diversi ambiti di intervento pubblico. L'inclusione è stata dunque attuata attraverso la partecipazione degli stakeholders al processo decisionale, ossia tra coloro che rappresentano i principali interessi in gioco. Nel caso del CdF dell'Agogna, tuttavia, la struttura del processo risente di un'eccessiva rigidità: la cittadinanza non è stata formalmente coinvolta e ai singoli partecipanti è precluso un intervento attivo ai Tavoli. In questo caso sembra difettare il "criterio minimo" per valutare in grado di inclusività dell'arena, dato dal fatto che nessun gruppo possa lamentarsi di essere stato escluso<sup>25</sup>.

Questo nodo critico non è però un aspetto che riguarda soltanto il CdF del torrente Agogna, ma può essere letto come una conseguenza diretta della visione che in Italia si ha della partecipazione. Gli Enti pubblici, infatti, sono spesso portatori di una visione della partecipazione di tipo prettamente istituzionale, da cui discende la scelta di limitare il coinvolgimento agli attori pubblici

Come emerge dall'intervista con il responsabile del CIRF, "*La partecipazione istituzionale è una roba solo italiana, perché in altri Paesi sono i comitati di cittadini o le associazioni locali che individuano un problema, lo analizzano, lo esplodono, lo documentano e poi vanno all'attenzione dei politici e delle istituzioni*". In Italia processi di questo tipo sono di solito promossi da un Ente pubblico territoriale, che sceglie il taglio da dare al processo, e quindi i soggetti da coinvolgere, ma non sempre conosce realmente il territorio.

Inoltre, all'interno delle pubbliche amministrazioni, ma anche da parte dei privati, spesso manca proprio un'abitudine alla partecipazione: ci sono ancora molte remore sul concetto di decidere insieme, partecipare e condividere informazioni e criticità. Sarebbe importante, sotto quest'ottica, che la collaborazione tra istituzioni e consulenti tecnici mirasse anche a sedimentare all'interno delle pubbliche amministrazioni un sapere qualificato, che consenta a queste ultime di gestire autonomamente un processo partecipato: infatti, come scrive Bobbio, "*Lo sviluppo della contrattazione richiede competenze relazionali che sono tradizionalmente poco presenti nelle amministrazioni pubbliche*"<sup>26</sup>.

Un altro aspetto comune ai due casi studio è rintracciabile nella difficoltà di coinvolgere i privati nel processo. Un elemento importante su cui puntare potrebbe essere la previsione di incentivi per chi partecipa, che diano vantaggi ai soggetti che decideranno di sottoscrivere l'accordo e di impegnarsi nell'attuazione di azioni concrete. Il ruolo di ASSOT nel CdF del torrente Sangone può essere appunto letto come una agevolazione di consulenza rivolta non solo ai comuni ma anche ai privati che decidano di far parte del progetto.

In conclusione, dall'analisi dei due CdF emergono due modelli di processo partecipato.

Il percorso seguito nel CdF del Sangone sembra rappresentare un esempio di partecipazione adeguatamente progettata e fortemente voluta dalla Provincia di Torino, che appare interessata a

---

<sup>25</sup> Bobbio L., "*La democrazia deliberativa nella pratica*" in *Stato e Mercato* 1/2005, Il Mulino, Bologna.

<sup>26</sup> Bobbio L., "*Produzione di politiche pubbliche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*", in *Stato e Mercato* 1/2000, Il Mulino, Bologna.

conoscere le criticità presenti sul territorio per poter accompagnare efficacemente gli stakeholders nel corso del processo.

Nel percorso del CdF dell'Agogna, invece, la partecipazione sembra essere vista più come "consultazione", come un requisito imposto dalla normativa nazionale ed europea più che come un'opportunità. Queste considerazioni, tuttavia, vanno temperate tenendo conto del fatto che il percorso del CdF rappresenta una delle prime esperienze di questo tipo in Provincia di Novara. Non esistendo pratiche cooperative consolidate, il CdF può anzi rappresentare l'occasione per intraprendere un percorso di collaborazione sul territorio che può avere ricadute positive anche su processi futuri, specialmente in termini di crescita delle capacità relazionali e cooperative tra i diversi attori.

## 6. CONCLUSIONI

### 6.1 La replicabilità dello strumento: due modelli di Contratto di Fiume in Piemonte

Per la Regione Piemonte i CdF sono indissolubilmente legati al PTA, del quale costituiscono il principale strumento attuativo. Il Contratto si configura quindi come un percorso finalizzato a stimolare proposte da parte dei cittadini e dei fruitori della risorsa acqua: si parte dal fiume per interessare anche il territorio. Il CdF è, sostanzialmente, un *contratto* in cui tutti i soggetti citati nel Piano di azione firmano un impegno a realizzare quel programma: è un mezzo, uno strumento di attuazione al servizio del Piano di Tutela, che rappresenta invece l'unico vero strumento di programmazione. Il CdF, infatti, non è visto come un ulteriore strumento di pianificazione, ma come "...un luogo, una sigla sotto cui si coordinano i Piani che già esistono, per potenziarne gli effetti..."<sup>27</sup>. L'essere un contratto rappresenta il tratto distintivo dello strumento: attraverso l'Accordo di Programma, che sancisce il passaggio alla fase attuativa, i soggetti dovrebbero assumere pubblicamente l'impegno di dare attuazione ad una serie di azioni concordate nel corso del processo. Questo passaggio sarà di fondamentale importanza per poter valutare il grado di efficacia esterna dello strumento.

Obiettivo di fondo della Regione Piemonte è dunque quello di estendere il CdF a tutte e 34 le aree idrografiche individuate nel PTA, indipendentemente dalle loro specifiche criticità.

Sono due i modelli di CdF che emergono dalla definizione tracciata dai soggetti intervistati:

#### 1. CdF come strumento di attuazione del PTA:

in base a questo primo modello, il CdF in Piemonte è visto esclusivamente come strumento attuativo del Piano di Tutela, al pari degli altri strumenti elencati all'art. 10 delle Norme di Piano. L'attenzione è rivolta soprattutto ad aspetti legati alla qualità ambientale e alla sicurezza idraulica, e i contenuti del CdF saranno pertanto "tradizionalmente settoriali": andranno a guardare *dentro* il fiume, allo scopo di migliorare la qualità dell'acqua, senza lasciar spazio a contenuti più innovativi.

*"Noi partiamo dal fiume per interessare anche il territorio, nel senso che, ad esempio, la fruibilità turistica dell'ambiente acquatico, per noi, è un obiettivo secondario"*<sup>28</sup>.

*"Il CdF mira a migliorare la qualità dell'acqua... si concentra da sponda a sponda, all'interno del fiume"*<sup>29</sup>.

Questa attenzione agli aspetti più marcatamente "ambientali" è presente già nella scelta dei quattro bacini idrografici su cui far partire la sperimentazione. I quattro torrenti piemontesi sono infatti stati scelti sulla base dei seguenti criteri:

- Il CdF deve interessare l'intero bacino e non solo una porzione dello stesso.
- Il CdF deve recepire e calare a livello locale gli obiettivi stabiliti dal PTA.
- I quattro bacini su cui avviare la sperimentazione sono stati scelti in quanto presentano particolari criticità ambientali e hanno avuto in precedenza esperienze di associazionismo locale.

Se questo è il modello di Contratto di Fiume immaginato dalla Regione Piemonte, non stupisce più di tanto che l'intenzione sia quello di estenderlo a tutte e trentaquattro le aree idrografiche individuate nel PTA:

*"Negli anni prossimi, tutte le trentaquattro aree idrografiche si dovranno confrontare con i Contratto di Fiume: è questo l'obiettivo, il CdF diventa un passaggio obbligato per attuare il PTA... proprio perché il PTA è rivolto a tutti i bacini idrografici della Regione, per tutti deve valere questo strumento."*<sup>30</sup>.

Questo progetto appare però molto azzardato, perché rischia di svuotare di significato lo strumento. Innanzitutto, applicandolo ad ogni bacino, si rischia di porre in essere dei CdF anche dove non ce ne

<sup>27</sup> Intervista al responsabile della Direzione pianificazione risorse idriche, Regione Piemonte.

<sup>28</sup> Ibidem.

<sup>29</sup> Intervista all'Assessore all'Ambiente del Comune di Rivalta.

<sup>30</sup> Intervista al responsabile della Direzione pianificazione risorse idriche, Regione Piemonte.

sarebbe alcuna necessità, con un notevole dispendio di energie e di risorse, non solo finanziarie. In secondo luogo, la risposta degli attori locali, e soprattutto dei privati, potrebbe non essere all'altezza delle aspettative.

Avrebbe forse più senso partire dalla specificità del singolo territorio coinvolto, dal riconoscimento della sua identità e dalle sue problematiche, per mettere in moto un processo in grado di incidere sulle problematiche che il territorio stesso percepisce come prioritarie. Come scrive Magnaghi, i CdF *“non possono configurarsi soltanto come lo strumento attuativo di una politica specifica come il Piano di Tutela delle Acque, dato il carattere eminentemente multisettoriale e integrato degli scenari dei Contratti stessi, che comportano una pluralità di azioni settoriali e puntuali”*<sup>31</sup>.

Ciò che, inoltre, lascia alquanto perplessi è l'intenzione, da parte della Regione, di promuovere i futuri CdF tramite modalità concorsuali. Non è del tutto comprensibile come si intenda conciliare la volontà di estendere lo strumento CdF a tutte le aree idrografiche regionali, indipendentemente dalle criticità specifiche del singolo corso d'acqua, con la logica dei bandi. Il pericolo maggiore è quello di costruire bandi del tutto privi di indicazioni per i soggetti che concorrono e, di conseguenza, trovarsi in qualche modo “obbligati” a finanziare progetti senza poter valutare sino in fondo la validità delle proposte presentate.

Questo primo modello di CdF, infine, è caratterizzato da una presenza molto forte delle istituzioni, pienamente giustificata se il Contratto è visto come mero strumento di attuazione del Piano di Tutela, ma che rischia di mettere in ombra i risultati della fase di partecipazione e concertazione.

*“Gli attori sono stati individuati insieme alla Provincia e a più settori della Provincia... il che ha comportato un considerare strettamente gli attori istituzionali, ma questo è stato un taglio, se non ricordo male, un po' anche dettato dalla Regione”*<sup>32</sup>

Il modello appare, in conclusione, orientato verso una “modalità distributiva di sviluppo del processo di concertazione territoriale”: estendendo il CdF ad ogni bacino regionale si finisce per distribuire semplicemente sul territorio un flusso di risorse pubbliche, senza al contempo creare nessun tipo di coalizione tra gli attori locali<sup>33</sup>.

## 2. CdF come strumento di concertazione:

questo secondo modello, concepisce il Contratto di Fiume come strumento di concertazione, in cui la deliberazione si svolge tra gli stakeholders e le decisioni scaturiscono dall'interdipendenza tra i diversi portatori di interessi. In questo senso, si può leggere il CdF come uno strumento legato maggiormente ad una “modalità integrativa” di sviluppo locale, che generi o rafforzi coalizioni stabili tra attori e ne aumenti la fiducia reciproca<sup>34</sup>.

*“è uno strumento di concertazione che deve ancora, secondo me, sfruttare tutte le potenzialità che ha”*<sup>35</sup>.

Intendere il CdF come uno strumento di concertazione, e non meramente attuativo del PTA, può consentire anche di trattare contenuti innovativi attraverso questo strumento: si può guardare anche *intorno* al fiume, non solo al suo interno, coniugando l'attenzione alla qualità dell'acqua con la difesa idraulica, sino a giungere ad affrontare aspetti paesaggistici e più legati alla fruizione.

Se letto in quest'ottica, il CdF può divenire uno strumento utile, in grado di creare sinergie a livello di bacino fluviale e di stimolare la cooperazione tra istituzioni, tanto a livello verticale (Regione – Province – Comuni) quanto orizzontale (partenariato pubblico – privato o cooperazione tra diversi comuni o diversi settori).

*“È difficile far capire che il Tavolo del CdF non è un Tavolo in cui perdi in qualche modo qualche cosa che riesci a ottenere come singolo comune, ma invece un Tavolo in cui puoi*

<sup>31</sup> Magnaghi A., *“I contratti di fiume: una lunga marcia verso nuove forme integrate di pianificazione territoriale”*, in *Notiziario dell'Archivio Osvaldo Piacentini* 1/2008, Reggio Emilia.

<sup>32</sup> Intervista al rappresentante del CIRF.

<sup>33</sup> Barbera F., *“Le politiche della fiducia”*, in *Stato e mercato* 3/2001.

<sup>34</sup> Barbera F., *“Le politiche della fiducia”*, in *Stato e mercato* 3/2001.

<sup>35</sup> Intervista al responsabile del Servizio pianificazione risorse idriche, Provincia di Torino.

*ottenere ancora di più... questa è una maturità secondo me politica, tecnica, anche su quello che è il significato di Contratto, che avverrà col tempo*<sup>36</sup>.

Il CdF potrebbe configurarsi come uno strumento che consenta di comporre a livello locale i conflitti e gli interessi attraverso un processo negoziale coerente con le vocazioni territoriali e capace di coordinare i diversi strumenti di programmazione degli interventi socio-economici con quelli della pianificazione territoriale, creando sinergie a livello di bacino fluviale.

Anche in questo caso, tuttavia, avrebbe poco senso calarlo “dall’alto” su ognuna delle trentaquattro aree idrografiche. Sarebbe più conveniente puntare solamente sulle aree afflitte da gravi criticità o, se si sceglie di adottare una modalità concorsuale, su quelle in grado di presentare progetti adeguati, corredati dei necessari studi preliminari.

*“Prima entriamo nelle grosse problematiche e poi distribuiamo i fondi, e accediamo a questi fondi con delle progettazioni ragionate, che non vengono tirate fuori dal cassetto solo quando esce il bando: in questo modo si riuscirebbe a mettere insieme un parco progetti che, quando esce il bando, è già pronto e che ha dietro un ragionamento mica da poco, una condivisione delle criticità, una condivisione delle azioni, e quindi anche una maggiore facilità nell’operare sul territorio*<sup>37</sup>.

*“Quello che io dico sempre è che se nel PSR, piuttosto che nel PTI, ci fosse un elemento di premialità, per cui chi presenta un progetto che è stato condiviso nell’ambito di un Contratto di Fiume ha una via preferenziale, è ovvio che molte delle decisioni verrebbero prese su quel Tavolo*<sup>38</sup>.

In quest’ultimo caso, resterebbe da sciogliere il nodo legato alla legittimazione a giudicare tali proposte progettuali: è comunque ipotizzabile che sia la Regione, in quanto soggetto promotore, a dover fissare i criteri per la partecipazione al bando e, quindi, a giudicare la bontà dei progetti.

Un ultimo aspetto di questo secondo modello che merita di essere sottolineato, riguarda la composizione della partnership. Se la forte presenza istituzionale, infatti, è giustificata nel caso di un CdF visto come strumento di attuazione del Piano di Tutela, altrettanto non può dirsi nel caso in cui si consideri il Contratto come strumento di concertazione. In questo caso occorrerebbe far leva più sugli aspetti partecipativi, coinvolgendo nel processo rappresentanti di tutti gli interessi collettivi presenti sul territorio, allo scopo di farne emergere le istanze e i fabbisogni. Le istituzioni sarebbero chiamate a dare forza a questo processo, legittimandolo con la loro presenza e seguendo la fase attuativa nel ruolo di registi e coordinatori del progetto.

*“Sarebbe molto interessante se si riuscisse a creare una tale condivisione di asta, per cui effettivamente quando nascono le problematiche specifiche siano gli stessi attori che chiedono una convocazione del Tavolo... È la logica della rete che a tutti gli effetti premia*<sup>39</sup>.

## **6.2 La legittimazione giuridica dei Contratti di Fiume**

Il CdF è uno strumento nuovo per il quale non esiste ancora una normativa specifica, e indubbiamente questa rappresenta una delle maggiori criticità. Dall’indeterminatezza normativa dello strumento, infatti, discende un’evidente difficoltà a circoscrivere gli ambiti di azione del CdF e ad individuare delle priorità tra gli obiettivi da conseguire. Si rende necessario, a questo proposito, un inquadramento istituzionale chiaro ed univoco, che consenta ai CdF di usufruire di fondi specifici e di presentarsi come strumento ordinario per la gestione dei bacini e sottobacini fluviali. Il riconoscimento dei CdF nell’ambito degli strumenti ordinari di governo del territorio, potrebbe conferire una maggiore efficacia esterna di implementazione allo strumento, pur mantenendo il carattere della volontarietà.

Due sono le possibili strade per legittimare i CdF dal punto di vista giuridico:

---

<sup>36</sup> Intervista al responsabile del Servizio pianificazione risorse idriche, Provincia di Torino.

<sup>37</sup> Ibidem.

<sup>38</sup> Ibidem.

<sup>39</sup> Ibidem.

1. l'elaborazione di una legge regionale che definisca compiutamente le caratteristiche dello strumento e gli ambiti di utilizzo.
2. una sperimentazione sul territorio che consenta di strutturare lo strumento, allo scopo di avanzare una futura proposta di legge in materia.

La prima strada è quella seguita dalla Regione Lombardia, prima Regione italiana a stipulare un Contratto di Fiume (CdF Olona – Bozzente – Lura) e a promulgare una legge in merito (l. r. 2/2003).

In Lombardia lo strumento CdF è previsto nel “Documento strategico per la politica delle acque in Lombardia” del 10 dicembre 2002 ed è indicato come strumento partecipato di definizione e attuazione delle politiche regionali sulle acque dalla legge regionale 26/2003<sup>40</sup>. Il CdF, dunque, si configura come un processo di pianificazione strategica, che assume la forma giuridica dell'Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale (AQST), previsto dalla l. r. 2/2003 (“Programmazione Negoziata Regionale”), finalizzato a definire un programma condiviso di interventi per l'attuazione delle politiche regionali mediante:

- a) Il coordinamento dell'azione pubblica dei diversi livelli istituzionali coinvolti
- b) Il raccordo, la razionalizzazione e l'integrazione delle risorse pubbliche
- c) L'impulso agli investimenti pubblici e privati

Il modello di CdF adottato in Piemonte, tuttavia, si differenzia sensibilmente da quello adottato in Lombardia. La differenza più rilevante è data dal fatto che in Lombardia il CdF è inteso come uno strumento da utilizzare in tutte quelle realtà territoriali caratterizzate da grosse problematiche ambientali, mentre in Piemonte si intende estendere il CdF a tutte le aree idrografiche individuate nel PTA: da una parte, dunque, lo strumento è finalizzato alla soluzione di problemi di carattere ecologico-ambientale, dall'altra, invece, si intende applicarlo alla gestione di tutti i corsi d'acqua regionali.

Un'ulteriore elemento di differenziazione è dato dal sistema di finanziamento: in Lombardia, infatti, i finanziamenti derivano dalla Fondazione Cariplo, ad eccezione del CdF dell'Olona, che ha preso parte al progetto *Interreg III B*. In Piemonte, al contrario, è stata la Regione a contribuire, con 100.000 euro per Provincia, all'esperienza pilota di CdF: occorrerebbe trovare il modo di coinvolgere maggiormente i privati nel percorso e farli contribuire all'attuazione delle azioni previste.

La Regione Piemonte appare invece più orientata verso la strada della sperimentazione sul campo. Questa scelta però, per rappresentare una vera alternativa al modello lombardo, deve essere letta come una “via incrementale ai CdF”: un punto di partenza propedeutico ad una reale legittimazione giuridica dello strumento.

### 6.3 Possibili sviluppi

Il Contratto di Fiume, se inteso come uno strumento di concertazione che permette di coinvolgere in modo continuativo tutti i soggetti che hanno un interesse sul bacino fluviale e di far emergere istanze e problematiche del territorio, appare in grado di incidere positivamente su diversi aspetti.

- In primo luogo, *sulla cultura della partecipazione* nel nostro Paese. Se i CdF riuscissero ad affermarsi come pratiche inclusive che partono dal basso, secondo una logica bottom-up come avviene in molte esperienze straniere, potrebbero rappresentare un esempio da seguire per i futuri percorsi di partecipazione democratica alle scelte riguardanti lo sviluppo del territorio, attraverso il coinvolgimento continuativo dei portatori di interessi locali e dei fruitori del corso d'acqua inteso come bene pubblico.

---

<sup>40</sup> L'art. 45, comma 9 della legge stabilisce che: “La Regione promuove la concertazione e l'integrazione delle politiche a livello di bacino e sottobacino idrografico, con la partecipazione di soggetti pubblici e privati, per la tutela e valorizzazione delle risorse idriche e degli ambienti connessi e la salvaguardia dal rischio idraulico. Gli strumenti di programmazione negoziata, previsti dalle norme regionali, che assumono tali finalità, sono denominati contratto di fiume e contratto di lago”.

- In secondo luogo, *stimolando la progettualità locale*, attraverso l'elaborazione di scenari condivisi di valorizzazione dei bacini fluviali orientati ad un approccio multisettoriale e integrato al tema dell'acqua. Citando ancora Magnaghi: *“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”*.
- *Favorendo la nascita o il rafforzamento di un'identità del territorio* coinvolto nel processo, attraverso una maggior responsabilizzazione degli attori locali e una crescita delle loro capacità relazionali.
- Infine, *contribuendo ad un cambiamento delle pubbliche amministrazioni*, favorendo la creazione di strutture di coordinamento tra settori e sviluppando e rafforzando la cooperazione tra soggetti pubblici e privati. Il CdF inoltre, attraverso la collaborazione tra consulenti tecnici e istituzioni, può contribuire anche alla formazione di professionalità specifiche all'interno delle pubbliche amministrazioni.

L'elemento centrale del processo, rappresentato dal corso d'acqua, sembra poter rappresentare un elemento catalizzatore del territorio, in grado di stimolare la creazione di sinergie e favorire un approccio partecipativo, rendendo di conseguenza il CdF uno strumento molto forte.

Occorrerà tuttavia tenere costantemente sotto controllo alcune aree di criticità che possono influenzare l'esito di questa politica:

- *I possibili comportamenti opportunistici degli Enti locali*, i quali, da un lato, possono vedere nel processo del CdF una mera “finestra di opportunità” che gli consenta di sfruttare le eventuali risorse pubbliche per agire su problematiche settoriali o per porre in essere progetti preesistenti; dall'altro, possono comportarsi da free-rider, partecipando soltanto ai momenti “politici” e formali (come ad esempio la firma di un Protocollo di Intesa), che hanno costi molto bassi, ma non ai tavoli di concertazione, finendo per usufruire delle esternalità positive del processo senza averne sopportato i costi.
- *La formazione, composizione e il grado di attività dei tavoli*: occorrerà cercare di ridurre l'eccessivo peso del settore pubblico nel processo, stimolando la partecipazione dei privati, soprattutto in fase di implementazione delle azioni previste; al contempo, si dovrebbe giungere ad un bilanciamento tra i saperi esperti (chi studia il fiume) e i saperi pratici (chi vive sul fiume).
- *Monitoraggio della fase attuativa*: occorrerà presidiare anche e soprattutto l'attuazione dei singoli interventi previsti nei Piani di Azione, per dimostrare la volontà di tenere davvero conto del valore aggiunto della partecipazione.

## BIBLIOGRAFIA

- Andriolo G.; Pomatto G.; Saroglia P.; Vino A., *Per fare sviluppo. Piccolo manuale sulle competenze per lo sviluppo locale*, Meridiana Libri e Donzelli Editore, Roma, 2007.
- Barbera F., “*Le politiche della fiducia. Incentivi e risorse sociali nei Patti Territoriali*”, in *Stato e Mercato* 3/2001, Il Mulino, Bologna.
- Bobbio L. (a cura di), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2004.
- Bobbio L., “*Come smaltire i rifiuti. Un esperimento di democrazia deliberativa*”, in *Stato e Mercato* 1/2002, Il Mulino, Bologna.
- Bobbio L., “*La democrazia deliberativa nella pratica*”, in *Stato e Mercato* 1/2005, Il Mulino, Bologna.
- Bobbio L., *La democrazia non abita a Gordio*, Franco Angeli, Milano, 1996.
- Bobbio L., “*Le arene deliberative*” in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3, 2002.
- Bobbio L., Zeppetella A. (a cura di), *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*, Franco Angeli, Milano, 1999.
- Bobbio L., “*Produzione di politiche pubbliche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*”, in *Stato e Mercato* 1/2000, Il Mulino, Bologna..
- Borelli G. (a cura di), *Tracce di governance. Comunità e sviluppo locale nella Media valle del Po*, Franco Angeli, Milano, 2008.
- Bulsei G.L., *Ambiente e politiche pubbliche. Dai concetti ai percorsi di ricerca*, Carocci Editore, Roma, 2005.
- Cerosimo D. e Wolleb G., *Economie dal basso*, Donzelli Editore, Roma, 2006.
- Dipartimento della funzione pubblica, “*Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*”, Rubettino, Roma, 2007.
- Elster J., *Come si studia la società*, Il Mulino, Bologna, 1993.
- Guerra S., “*I Contratti di Fiume: verso un nuovo strumento di programmazione negoziata. Spunti di riflessione*”, Convegno Seminario su *Sviluppo locale e Governance multilivello*, Seneghe, 2007.
- IRES Piemonte, *Di questo accordo lieto. Sulla risoluzione negoziale dei conflitti ambientali*, Rosenberg & Sellier, Torino, 1994.
- Magnaghi A., “*I contratti di fiume: una lunga marcia verso nuove forme integrate di pianificazione territoriale*”, in *Notiziario dell'Archivio Osvaldo Piacentini* 1/2008, Reggio Emilia.

- Pichierri A., “*Concertazione e sviluppo locale*”, in *Stato e Mercato* 2/2001, Il Mulino, Bologna.
- Riccone P., “*Il Patto Territoriale dell’Appennino centrale: concertazione, consenso e innovazione. Un’analisi di processo*” in *Il nuovo governo locale* 3/1999, FrancoAngeli, Milano.

## SITOGRAFIA

- <http://nuke.a21fiumi.eu/>
- <http://www.adbpo.it/>
- <http://www.regione.piemonte.it/>
- [http://www.provincia.torino.it/ambiente/risorse\\_idriche/progetti/contratto\\_fiume](http://www.provincia.torino.it/ambiente/risorse_idriche/progetti/contratto_fiume)
- [http://www.assot.com/homepage/enti\\_publici/i\\_progetti/contratto\\_fiume](http://www.assot.com/homepage/enti_publici/i_progetti/contratto_fiume)
- <http://www.zonaovest.to.it/pagine/index.html>
- [http://www.sferalab.it/fr\\_home.html](http://www.sferalab.it/fr_home.html)
- <http://www.parks.it/parco.po.to/>
- <http://www.comune.rivalta.to.it/index.asp>
- <http://www.comune.nichelino.to.it/>
- <http://www.ato3torinese.it/>
- <http://www.provincia.novara.it/ContrattoFiumeAgogna/>
- <http://www.cirf.org/progetti/cfagogna.php3>
- <http://www.estsesia.it/>
- <http://parco.ogliosud.it/ogliosud/index.jsp?idsottoarea=147>
- <http://www.lavalsusa.com/>
- <http://www.lunanuova.it/lunanuova/index.jsp>
- [www.assisivirtual.it/download/comuni\\_Italia.pdf](http://www.assisivirtual.it/download/comuni_Italia.pdf)
- [www.legambientepiemonte.it](http://www.legambientepiemonte.it)

## **ALLEGATO 1: ELENCO DEI SOGGETTI INTERVISTATI**

- **Regione Piemonte:** responsabile della Direzione pianificazione risorse idriche

### **CDF SANGONE**

- **Provincia di Torino:** responsabile del Servizio pianificazione risorse idriche
- **Comune di Rivalta:** Assessore all'Ambiente
- **Comune di Nichelino:** Assessore all'Ambiente
- **Studio SFERALB:** responsabile
- **ASSOT:** direttore
- **Parco fluviale del Po – tratto torinese:** direttore (la presente intervista è stata effettuata via e-mail)

### **CDF AGOGNA**

- **Provincia di Novara:** Assessore alla Programmazione territoriale e urbanistica
- **CIRF:** responsabile

## ALLEGATO 2: TRACCE DELLE INTERVISTE

- **Traccia 1: traccia per l'intervista al responsabile della Direzione pianificazione risorse idriche, Regione Piemonte.**

### A) LA SCELTA DELLO STRUMENTO

- 1) Come siete arrivati a parlare di CdF in Piemonte? Da chi è nata l'iniziativa di sperimentare questo strumento? Da quale esigenza siete partiti?
- 2) Conoscevatelo e avete fatto riferimento ad altre esperienze in merito?
- 3) Per quali obiettivi lo ritenete uno strumento valido?
- 4) Come si raccorda con gli altri strumenti di pianificazione esistenti e vigenti? Si va a sovrapporre? In che ambiti? Con quali finalità?

### B) IL PROCESSO

- 1) Come si è arrivati a costituire la partnership? Quale soggetto ha svolto il ruolo di propulsore?
- 2) Come si costruisce la visione strategica sottesa ai CdF? Come vengono individuati gli obiettivi?
- 3) Che ruolo ha la Regione? Quali assessorati sono interessati?
- 4) Che ruolo rivestono le Province? Quali assessorati sono interessati?
- 5) Come lavora la partnership? Chi si occupa della regia, del coordinamento?
- 6) Che ruolo hanno le Agenzie di sviluppo?
- 7) Quale è il rapporto con la consulenza? Chi sceglie i consulenti? Che ruolo viene loro affidato?
- 8) In quanto tempo, mediamente, si giunge alla firma del Protocollo di intesa? Quali sono i soggetti che lo firmano? Quali impegni assumono?
- 9) Quanto tempo passa dalla firma del Protocollo di intesa al Piano di azione? Perché?
- 10) Qual è la "vita" di un CdF: in quanto tempo si prevede raggiunga gli obiettivi previsti?
- 11) Quali sono i tempi di attuazione previsti e quali i soggetti demandati a gestire la fase della messa in opera?
- 12) Come funziona il finanziamento dei CdF? Prevedete di finanziarli anche a sperimentazione conclusa? Con che fondi? Secondo quali criteri di assegnazione?

### C) OBIETTIVI E AZIONI

- 1) Cosa contiene il Piano di azione?
- 2) Come si passa dagli obiettivi all'individuazione delle azioni?
- 3) Quali scenari immaginate? Su che realtà territoriali e su che problemi può incidere il CdF?

### D) SCENARI FUTURI

- 1) Quali sono le vostre aspettative?
- 2) Al termine della sperimentazione che ne sarà dei CdF?
- 3) Come pensate di legittimare questo strumento?
- 4) Qual è l'orientamento della Regione?

• **Traccia 2: traccia per le interviste ai rappresentanti delle Province di Torino e Novara**

A) LO STRUMENTO

- 1) Come si è arrivati a parlare di CdF in Piemonte? Quando e in che modo è partita la sperimentazione nella Provincia?
- 2) Da chi è partita l'iniziativa di questa sperimentazione? Quando?
- 3) Per quali obiettivi ritenete il CdF uno strumento valido?
- 4) Avete fatto riferimento ad altre esperienze (ad es. Francia, Belgio o Lombardia)?

B) IL PROCESSO

- 1) Che ruolo ricoprono le Province nel processo?
- 2) Come si costruisce la visione strategica sottesa ai CdF? Come vengono individuati gli obiettivi?
- 3) Come è stato organizzato e gestito il processo in Provincia?
- 4) Quali settori della Provincia sono coinvolti nel processo? Con quali ruoli?
- 5) Come sono stati individuati gli attori pubblici e privati da coinvolgere nel processo?
- 6) Il precedente percorso di collaborazione tra Enti locali (es. PISL, PTI) ha facilitato la collaborazione?
- 7) Che ruolo hanno le agenzie di sviluppo (ASSOT nel caso del CdF Sangone)?
- 8) Che rapporto c'è con la consulenza tecnica (CIRF/SFERALAB)? Chi sceglie i consulenti, che cosa viene affidato loro?
- 9) Qual è il ruolo del Parco Po/dell'Associazione di irrigazione Est Sesia?
- 10) Nel caso del CdF Sangone, come e con che tempi si è arrivati alla firma del protocollo di intesa e, poi, della bozza del Piano di Azione? Nel caso del CdF Agogna, come e con che tempi si è arrivati alla firma del Protocollo di intesa?
- 11) Quali sono i soggetti sottoscrittori? Quali impegni assumono?
- 12) Qual è la "vita" di un CdF? In quanto tempo si raggiungono gli obiettivi proposti?
- 13) I tempi per l'attuazione delle azioni sono già stati previsti? Quali soggetti sono demandati a gestire l'implementazione delle azioni concrete?
- 14) Come funziona il finanziamento dei CdF? Chi finanzia l'attuazione delle azioni previste nel Piano di Azione?

C) OBIETTIVI E AZIONI

- 1) Quali sono stati gli attori che avete coinvolto nei Tavoli tematici?
- 2) Quando sono stati coinvolti? Tutti nello stesso momento?
- 3) Come si è passati dagli obiettivi generali (del PTA) alle azioni concrete?
- 4) Il Piano di azione contiene già le risorse economiche disponibili o che si prevede di avere?
- 5) Ci sono azioni prioritarie rispetto ad altre?
- 6) Quali sono stati i maggiori problemi o le maggiori aree di conflittualità emerse dal processo?
- 7) Come le si è affrontate o le si intende affrontare?
- 8) Come giudica la partecipazione nel processo?

D) SCENARI FUTURI

- 1) Quali sono i risultati attesi in Provincia?
- 2) Quali scenari immaginate? Su quali realtà territoriali e su che tipo di problemi può incidere il CdF?
- 3) Quale pensate sia la strada giusta per legittimare il processo?

- **Traccia 3: traccia per le interviste ai consulenti tecnici**

## A) IL PROCESSO

### A.1 Il ruolo del CIRF/SFERALAB/ASSOT

- 1) Quando e in che modo è partita la sperimentazione del CdF in Provincia di Novara/Torino?
- 2) Quando è stato contattato il CIRF/SFERALAB/ASSOT?
- 3) Che incarico e ruolo vi ha assegnato la Provincia?
- 4) Conoscete altre esperienze di CdF? Ci sono buone pratiche che in qualche modo avete seguito?

### A.2 Attori e strutturazione del processo

- 1) Com'è stato organizzato e gestito il processo di costruzione del CdF in Provincia di Novara? Da chi e come sono stati individuati gli attori pubblici e privati da coinvolgere nel processo?
- 5) Quali sono gli attori coinvolti nei Tavoli tematici?
- 6) Chi e quando sono stati coinvolti? Tutti nello stesso momento?
- 7) Gli Enti istituzionali stanno partecipando al processo (es. i comuni)?
- 8) ASSOT può assumere il ruolo di aiutare i comuni a partecipare a bandi di finanziamento, come già fa per il P.T.? O è un compito che spetta alla Provincia?
- 9) Nel caso del CdF Agogna, come e con che tempi si è giunti alla firma del Protocollo di Intesa? Nel caso del CdF Sangone come e con che tempi si è giunti alla firma del Piano di azione?
- 10) A oggi, in che fase del processo si è giunti?
- 11) Entro quanto si pensa di concludere la fase di concertazione? Quanto tempo è stato dedicato a questa parte?
- 12) Quali saranno i passi successivi? Chi si occuperà della fase attuativa?
- 13) Si tratta di un "processo partecipativo"? Quali sono le caratteristiche che permettono di definirlo tale?
- 14) Come giudica, in generale, la partecipazione nel processo?
- 15) Ci sono elementi (relativi alle dinamiche tra attori, all'interpretazione dello strumento etc.) che hanno creato, stanno creando o potrebbero creare uno stallo nel processo?

## B) OBIETTIVI E AZIONI

- 1) A cosa serve il CdF? Quali obiettivi ha quello dell'Agogna/Sangone?
- 2) I soggetti coinvolti e i diversi livelli istituzionali, lo interpretano allo stesso modo?
- 3) Quali azioni sono previste nel vostro CdF? Mi fa qualche esempio?
- 4) Ci sono azioni che possono generare conflitti? Un esempio?
- 5) Come funziona il finanziamento dei CdF? Chi finanzia l'attuazione delle azioni previste nel Piano d'azione?

## C) SCENARI FUTURI

- A) Quali sono i risultati attesi per questo CdF? Cosa si aspettano gli attori istituzionali promotori? E i soggetti coinvolti sinora?
- B) Voi, quali scenari immaginate? Su quali realtà territoriali e su che tipo di problemi può incidere il CdF?
- C) Pensate occorra legittimare uno strumento e un processo simile?

• **Traccia 4: per le interviste ai rappresentanti dei comuni**

A) **IL COMUNE NEL CdF:**

- 1) Come e quando il comune è stato coinvolto nel processo del CdF? In che fase del processo?
- 2) Quali Assessorati/Settori sono coinvolti?
- 3) Per quali obiettivi ritenete il CdF uno strumento valido?

B) **IL PROCESSO:**

- 1) Qual è stato sinora il ruolo del Comune nel processo del CdF?
- 2) Come si è giunti alla firma del Protocollo di Intesa e, successivamente, alla bozza del Piano di azione?
- 3) Ad oggi, in che fase del processo si è giunti?
- 4) Quali saranno i prossimi passi? Chi si occuperà della fase attuativa? Che ruolo avrà il comune nelle prossime fasi?
- 5) Che impegni assume il comune in quanto soggetto sottoscrittore?
- 6) Quali sono le maggiori difficoltà che un comune come il vostro incontra in un processo di tipo partecipato come quello del CdF?
- 7) Il precedente percorso di collaborazione tra Enti locali (es. PISL, PTI) ha facilitato la collaborazione?
- 8) Come giudica, in generale, il coinvolgimento dei comuni nel processo del CdF?

C) **AZIONI E OBIETTIVI:**

- 1) Come sono state individuate le azioni da inserire nella bozza del Piano di azione? In che modo hanno partecipato i comuni alla definizione delle azioni?
- 2) Ci sono azioni che riguardano in particolare il comune?
- 3) Ci sono azioni prioritarie rispetto ad altre?
- 4) Sono già emersi nodi critici/aree di criticità? Come si pensa di affrontarli?
- 5) Come funziona il finanziamento del CdF? Chi finanzia le azioni previste nel Piano di azione?

D) **SCENARI FUTURI:**

- 1) Quali sono i risultati attesi per questo CdF? Cosa si aspettano i soggetti promotori? E il comune?
- 2) Quali scenari futuri immaginate? Su quali realtà territoriali e su che tipo di problemi può incidere il CdF?
- 3) Pensate che occorra legittimare un strumento e un processo simili? In che modo?