

IL PGRA E IL CONTRATTO DI FIUME DELL'ARNO: STRUMENTI PER UNA "PREVENZIONE CONSAPEVOLE" DELLE ALLUVIONI.

Bruno Ballerini

Abstract [It]: Il rapporto tra il Contratto di Fiume e il Piano di Gestione del Rischio Alluvioni è l'oggetto delle valutazioni di questo contributo. Ripercorrendo la storia dei principali interventi normativi riguardanti il fiume Arno a seguito della tragica alluvione del 1966, si cerca di delineare l'attuale sviluppo delle relazioni tra questi due istituti, attraverso l'approfondita ricostruzione delle loro principali peculiarità. Il Contratto di Fiume, in particolare, viene affrontato con approccio dinamico, passando da un'analisi di ampio respiro della normativa di diritto internazionale allo studio di alcuni casi riguardanti il ruolo delle Autorità di Bacino Distrettuali.

Abstract [En]: The relationship between the River Contract and the Flood Risk Management Plans (FRMP) is the main theme of this article. It will go over the history of the law of risk management of the Arno river after the tragic flood of 1966, trying to understand the actual development of the relationship of the two institutes, with a deep dive into the characteristics of each one. Particularly, the River Contract will be studied with a dynamic approach that will cover the analysis of the international law and the role played by the Risk Management Authorities (RMAs).

SOMMARIO: **1.** Premessa – **2.** La disciplina sulle alluvioni dal 1966 ad oggi **2.1** Gli effetti dell'Alluvione del 1966: cenni storici **2.2** La legge 183/1989: l'introduzione dell'Autorità di Bacino dell'Arno **2.3** Il Decreto Sarno: il Piano di Assetto Idrogeologico (PAI) **2.4** La Normativa Europea **2.4.1** Le novità della Direttiva Acque e della Direttiva Alluvioni **2.4.2** L'attuazione delle direttive europee: il D.lgs 152/2006 e il D.lgs 49/2010 - **3** Il Piano di Gestione del Rischio Alluvioni (PGRA) **3.1** Il concetto di "gestione" e gli elementi di rilievo nel PGRA **3.2** La "filosofia" delle misure di prevenzione del PGRA dell'Arno **3.3** Il nuovo ruolo dell'autorità di bacino

dell'Arno: L'integrazione del PAI nel PGRA **3.4** Mappe della pericolosità **3.4.1** Mappe della pericolosità dell'Autorità di bacino distrettuale dell'Appennino Settentrionale **3.4.2** Il rapporto tra PAI e PGRA per le mappe di pericolosità **3.5** Tipologie di interventi **3.6** "Infrastrutture verdi": misure di protezione integrata **3.7** L'attualità di una nuova Alluvione: tra percezione e realtà - **4** il Contratto di Fiume **4.1** Premessa e nozione **4.2** Disciplina internazionale **4.3** Cenni storici e disciplina europea **4.4** Normativa italiana **4.4.1** Recepimento e attuali riferimenti normativi **4.4.2** L'Osservatorio Nazionale dei Contratti di Fiume **4.5** Il Contratto di Fiume in Toscana **4.5.1** Il CdF e il suo rapporto con il PGRA **4.5.2** Procedura del Contratto di Fiume **4.5.3** Un Contratto dei contratti: il Patto per l'Arno **5** Conclusioni.

*«Indi la valle, come 'l dî fu spento,
da Pratomagno al gran giogo coperse
di nebbia; e 'l ciel di sopra fece intento,*

*sì che 'l pregno aere in acqua si converse;
la pioggia cadde, e a' fossati venne
di lei ciò che la terra non sofferse;*

*e come ai rivi grandi si convenne,
ver' lo fiume real tanto veloce
si ruinò, che nulla la ritenne.»*

Dante Alighieri, Canto V del Purgatorio

1-Premessa

Il problema della gestione del bacino idrografico dell'Arno nasce dall'osservazione di quel rapporto quotidiano e al tempo stesso secolare che i Toscani intrattengono col proprio fiume principale. La volontà di ricostruire l'attuale quadro normativo che ruota attorno a questo corso d'acqua nasce dall'immaginario collettivo riguardo gli avvenimenti della tragica alluvione del 1966: comprendendo la delicatezza del problema si è cercato di ricostruire l'attuale disciplina dell'Arno cercando di analizzare in particolare cosa legghi, da un punto di vista normativo, le persone al

proprio fiume, soffermandosi su due importanti strumenti come il PGRA e il Contratto di Fiume che vedono coinvolte da vicino le realtà locali. Per far questo è stato ritenuto necessario ripercorrere, da un lato, la storia della disciplina in materia di alluvioni e dall'altro, cercare di capire, anche da un punto di vista internazionale ed europeo, quali siano le origini dell'innovativo strumento del Contratto di Fiume.

Questo approccio permette di comprendere fino in fondo quanto, nel caso del PGRA, questo strumento normativo sia il frutto di un lungo processo storico in cui gravissimi eventi alluvionali e franosi sono spesso stati la spinta decisiva per rendere il diritto in questo campo uno strumento non rimediale ma che svolga una funzione programmatica e di indirizzo; al tempo stesso questo approccio applicato allo studio dell'evoluzione del Contratto di Fiume e della sua compatibilità con il bacino fluviale dell'Arno, permette di osservare da vicino il "dinamico" tema del coinvolgimento diretto dei cittadini, arrivando ad intuire le più prossime tendenze e prospettive di questo istituto.

Si è infine tentato di ricostruire quale sia il rapporto tra questi due strumenti normativi che fin da subito si è ritenuto essere fortemente complementari. In questo elaborato il fiume Arno ci accompagnerà per tutti i suoi 241 chilometri, suggerendoci lui risposte concrete a dubbi applicativi e interpretativi che verranno affrontati.

2 La disciplina sulle alluvioni dal 1966 ad oggi

2.1- Gli effetti dell'Alluvione del 1966: cenni storici

Le problematiche relative alla difesa del suolo in Italia sono da sempre molto sentite, come dimostra la ricorrente emanazione di leggi e decreti al riguardo fin dall'inizio del XX secolo con il fondamentale r.d. 523/1904, il T.U. sulle opere idrauliche.

Tuttavia, a seguito di un evento epocale come quello delle esondazioni del fiume Arno nel 1966 che coinvolse in primis la città di Firenze, fu emanata la Legge 632/1967 con la quale si istituì la Commissione Interministeriale per lo studio della sistemazione idraulica e della difesa del suolo, che proseguì il lavoro della precedente commissione ministeriale istituita nel 1966 all'indomani dell'alluvione.

La Commissione Interministeriale, presieduta da Giulio De Marchi, aveva come obiettivi principali la sistemazione idraulica ed idrogeologica del territorio e la difesa del suolo, considerando come unità territoriale il bacino idrografico.¹ La Commissione definì infatti il concetto di "difesa del suolo" intendendolo soprattutto

1 G. GISOTTI, M. BENEDINI, *Il Dissesto Idrogeologico*, 1985, pag. 208 e ss.

come difesa idraulico-fluviale e idraulico-forestale, individuando un vasto piano di interventi che definiva indirizzi e modalità di applicazione degli stessi con riferimento alla situazione dell'epoca e ad i suoi prevedibili sviluppi. Emerse che fino a quel momento l'intervento per la difesa del suolo era stato solitamente episodico e condizionato dall'urgenza, senza che la spesa pubblica si fosse mai interessata a grandi opere di prevenzione dei disastri idrogeologici.²

2.2-La legge 183/1989: l'introduzione dell'Autorità di Bacino dell'Arno

Nel 1977, con il D.P.R. n. 616, è stato trasferito alle Regioni l'insieme delle funzioni concernenti la difesa del suolo, ma è la Legge 183 del 1989 a segnare veramente un punto di svolta in materia, con l'istituzione delle Autorità di Bacino, a conclusione di un iter di studi avviatosi dall'inizio degli anni 70'.

Infatti con la L. 183/1989 recante "Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo" è stato possibile impostare, in maniera innovativa e organica, il quadro generale della difesa del suolo. Questa ha riorganizzato il sistema delle competenze, assegnando compiti di pianificazione e programmazione all'Autorità di Bacino, definita come "*il soggetto che costituisce il modello sistematico dell'organizzazione della difesa del suolo e di disciplina delle risorse idriche e che opera in conformità con gli obiettivi perseguiti dalla legge considerando i bacini idrografici come unità territoriali di riferimento*". I bacini idrografici vengono intesi nella normativa come ambito fisico di pianificazione, in cui avvengono modificazioni ad opera di fenomeni naturali o provocati dall'uomo e la legge stessa li classifica distinguendoli in nazionali, interregionali e, in via residuale, regionali.³

L'Autorità di Bacino (AdB) si compone degli organi del comitato istituzionale, del comitato tecnico, il segretario generale e la segreteria tecnico-operativa. Il primo è presieduto dal Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ed è composto da varie figure politiche, mentre il Comitato Tecnico è l'organo principale dell'Autorità ed ha il compito di elaborare il Piano di Bacino. Per ogni bacino infatti si prevedeva la stesura di un Piano per la tutela delle acque, la salvaguardia dell'ambiente naturale e la compatibilità ambientale dei sistemi produttivi che venisse periodicamente aggiornato.

² A. FORLI, T. GUIDA, *Il Rischio Idrogeologico in Italia*, 2009, pag. 279- 281.

³ Piano di Bacino del Fiume Arno, sintesi del progetto di piano stralcio, Autorità di Bacino del fiume Arno, 1996, pag. 55 e ss.

Il Piano di Bacino è nato dunque come uno strumento *conoscitivo* delle criticità del territorio, *normativo* in quanto detta vincoli per la tutela del suolo e infine *tecnico-operativo* in quanto individua gli interventi da eseguire.⁴

La successiva Legge 493/1993 ha invece introdotto la possibilità di procedere per “piani stralcio”, relativi ad aree omogenee, facilitando la risoluzione dei problemi più urgenti.

Il Piano di Bacino, da coordinare con programmi nazionali e subregionali di sviluppo economico e di uso del suolo, si attua secondo la L.183/1989 attraverso 3 fasi:

Conoscitiva, con il fine di individuare situazioni di degrado e di acquisire la situazione normativa vigente sul territorio (strumenti urbanistici, vincoli paesaggistici, ecc.).

Normativa e prescrittiva, applicata negli ambiti delle attività connesse alla tutela del territorio e delle acque.

Programmatica, rivolta alla definizione delle linee metodologiche degli interventi e alla valutazione dal punto di vista finanziario

Possiamo concludere che sicuramente tra le finalità della Legge 183/1989 vi è quella per cui la pianificazione non debba limitarsi alla messa in sicurezza del territorio, quindi alla sua mera “sistemazione”, ma debba rivolgersi anche alla “conservazione” e al “recupero” della naturalità dei luoghi.

2.3-Il Decreto Sarno: il Piano di Assetto Idrogeologico (PAI)

Il D.L. Sarno 180/1998, varato dopo i disastri franosi nella regione Campania e poi convertito in legge con la L.267/1998, ha disposto, tra l'altro, l'adozione, da parte di tutte le Autorità di Bacino dei Piani Stralcio per l'Assetto Idrogeologico (PAI). Con il D.P.C.M. del 29 settembre 1998 sono stati indicati i criteri ed i metodi per la redazione dei Piani per l'Assetto Idrogeologico attraverso l'espletamento delle seguenti fasi fondamentali: l'individuazione delle aree soggette a rischio idrogeologico, attraverso l'acquisizione delle informazioni disponibili sullo stato del dissesto; la perimetrazione, valutazione dei livelli di rischio e definizione delle conseguenti misure di salvaguardia; programmazione della mitigazione del rischio.

La stessa legge all'art 1bis invita le Autorità di Bacino entro il 31 Ottobre 1999 alla stesura di Piani straordinari per quelle aree ritenute a rischio idrogeologico molto elevato per l'incolumità delle persone, la sicurezza delle infrastrutture e del patrimonio ambientale e culturale: questi Piani straordinari (in alcuni casi estesi nella

⁴ P. CANUTI E. PRANZINI (a cura di), *La Gestione delle Aree franose*, 1989, pag. 231-237.

validità temporale dalla cd Legge Soverato 365/2000) son stati approvati praticamente su tutto il territorio nazionale e sono andati per lo più a confluire nei PAI.

Si evince da tutto ciò come la filosofia del Decreto Sarno modifichi le impostazioni della disciplina del 1989, passando dal concetto di studio della pericolosità degli eventi sul territorio al concetto di rischio; ci si concentra ora sugli interventi mirati alla salvaguardia dell'incolumità della popolazione esposta agli effetti di fenomeni naturali, la cui gravità viene adesso misurata in termini di danno economico⁵.

Infine vale la pena ricordare l'importante ruolo svolto dal punto di vista pratico dal già richiamato D.P.C.M. del 29 settembre 1998 attuativo del D.L. 180/1998 in cui sono stati indicati i criteri ed i metodi per l'individuazione del rischio dipendente dai fenomeni di carattere idrogeologico facendo riferimento alla formulazione semplificata (valutazione speditiva del rischio), secondo cui il **rischio totale R** (classificato in 4 classi da R1-rischio moderato a R4-rischio molto elevato) è dato dal prodotto dei seguenti fattori: **P** (pericolosità o probabilità di accadimento dell'evento calamitoso); **E** (il valore degli elementi a rischio); **V** (vulnerabilità degli elementi a rischio).

Nel caso dell'Arno qui la linea seguita dall'Autorità di Bacino per la riduzione del rischio totale R è stata quella di realizzare in un primo momento lo scolmatore di piena di Pontedera (completato per la prima volta nel 1987 ma poi continuamente ampliato) e la diga di Bilancino (2001) nel Mugello per contenere la portata dell'affluente Sieve (che nell'Alluvione del 1966 ebbe un ruolo determinante), per poi concentrarsi sui progetti di "casse di espansione", serbatoi dove l'Arno può riversare l'acqua mitigando il picco di piena⁶.

2.4-Normativa Europea

2.4.1-Le novità della Direttiva Acque e della Direttiva Alluvioni

La Direttiva 2000/60/CE (Direttiva Quadro sulle Acque) che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque ha introdotto un approccio innovativo nella legislazione europea in materia di acque, sia dal punto di vista ambientale che di gestione amministrativa. La Direttiva si propone obiettivi ambiziosi, riassumibili nel concetto di prevenzione del deterioramento qualitativo e quantitativo dello stato

⁵ A. FORLI, T. GUIDA, *Il Rischio Idrogeologico in Italia*, cit., pag. 286-288.

⁶ E. D'ANGELIS, *Italiani con gli Stivali*, 2009, pag. 152-153.

delle acque e nell'assicurare un utilizzo sostenibile della risorsa idrica, rendendo partecipi i cittadini delle scelte adottate in materia.

La normativa prevede il superamento della storica tripartizione che ha da sempre caratterizzato il settore (tutela delle acque, difesa dalle acque e gestione della risorsa idrica): al fine di ricondurlo ad un'unica cornice normativa di riferimento stabilisce che i singoli Stati Membri individuino dei "distretti idrografici" per la gestione delle acque a livello di "bacino idrografico". Le autorità dei distretti preposte dagli Stati Membri si dovranno occupare in particolare di approfondire le caratteristiche naturali dei bacini e fare un'analisi economica dell'utilizzo idrico, sulla cui base redigere Piani di Gestione delle Acque (PGA).

La direttiva 2007/60/CE si inserisce in questo ambito di politiche europee in tema di risorsa idrica iniziato col nuovo millennio. La direttiva 2007/60/CE integra la direttiva "Acque" in materia di gestione del rischio di alluvioni (cd. "*extending the scope*"), affrontando nello specifico tale aspetto (*mitigare gli effetti delle inondazioni*) che nella direttiva quadro è unicamente richiamato tra le finalità generali. Lo strumento individuato per il raggiungimento di tale scopo è il PGRA, il Piano di Gestione del Rischio Alluvioni, in cui devono figurare vari elementi, indicati dalla stessa Direttiva, tra cui: le conclusioni della valutazione preliminare del rischio di alluvioni; le mappe della pericolosità e del rischio di alluvioni; gli obiettivi del Piano e la sintesi delle misure per il loro raggiungimento; la descrizione della metodologia di analisi dei costi e benefici dell'intero Piano.

Il rapporto tra PGA e il PGRA è chiarito dalla stessa Direttiva 2007/60/CE secondo cui i due piani dovrebbero riuscire a sfruttare le reciproche potenzialità di sinergie e benefici comuni, garantendo efficienza e razionalità nell'utilizzo delle risorse.

2.4.2-L'attuazione delle direttive europee: il D.lgs 152/2006 e il D.lgs 49/2010

Con cd Codice dell'Ambiente, il D.lgs. 3 aprile 2006 n.152 (di recepimento, tra l'altro, della Direttiva Quadro sulle Acque 2000/60/CE) viene abrogata la Legge 183/1989 anche se la parte III del decreto legislativo continua a disciplinare la difesa del suolo e la messa in sicurezza delle situazioni a rischio idrogeologico richiamandosi nella sostanza ai contenuti della legge abrogata.

Per il perseguimento degli obiettivi e delle finalità della difesa del suolo gli Enti preposti si devono attivare in tre direttrici:

1. attività conoscitiva;

2. attività di pianificazione e programmazione;
3. attività di realizzazione degli interventi.

La modifica principale nell'assetto organizzativo della difesa del suolo introdotta dal decreto è sicuramente la soppressione delle Autorità di Bacino istituite nel 1989 e l'istituzione delle Autorità di Bacino Distrettuale negli 8 distretti idrografici individuati sul territorio italiano. La struttura di queste Autorità richiama ancora una volta quella delle Autorità di Bacino preesistenti, con la conferenza istituzionale permanente che si sostituisce al comitato istituzionale e la conferenza operativa di servizi che si sostituisce al comitato tecnico. In realtà le Autorità di Bacino sono state successivamente prorogate con il D. Lgs. 284/2006 secondo gli stessi dettami della legislazione previgente e sostituite solo il 17 Febbraio 2017, quando è entrato in vigore il decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare n. 294 del 25 ottobre 2016 che ha introdotto le nuove Autorità Distrettuali in via definitiva. In particolare, l'Arno rientra oggi nel distretto dell'Appennino Settentrionale, il quale ricomprende anche i bacini liguri, il bacino del Magra, il bacino del Serchio e tutti i bacini toscani dal Carrione all'Albegna, con esclusione del bacino del Fiora (che passa al Distretto Idrografico dell'Appennino Centrale).

Il piano viene adottato a maggioranza della conferenza istituzionale permanente e analogamente a prima prevede piani di intervento triennali. L'iter di approvazione del piano di bacino invece, diversamente da prima, viene sottoposto alla valutazione ambientale strategica (VAS) in sede statale, secondo la procedura contenuta nel decreto stesso.

Per quanto concerne la pianificazione dell'assetto idrogeologico, gli allegati del D.Lgs. 152 /2006 non emanano indirizzi in base ai quali redigere il Piano di Bacino Distrettuale pertanto, almeno per quanto riguarda lo stralcio relativo all'assetto idrogeologico, il Piano di Distretto ha le stesse finalità e lo stesso contenuto del piano della L.183/1989, così come integrato dal D.L. 180/1998. Sono stati però introdotti innovativi meccanismi premiali per i proprietari di zone agricole e boschive che attuino interventi idonei a prevenire fenomeni di dissesto idrogeologico (con l'indicazione nel Piano delle risorse finanziarie preposte a tale scopo).

Infine abbiamo D.Lgs 49/2010 attuativo della Direttiva "Alluvioni" che recepisce la fondamentale novità in materia di prevenzione del rischio idrogeologico: il PGRA. L'Italia decide però di non svolgere la valutazione preliminare del rischio di cui all'art.4 della Direttiva 2007/60 in conformità con l'art. 13 della stessa Direttiva, avendo già provveduto con il PAI, prima del 22 dicembre 2010, all'elaborazione di mappe della pericolosità e alla stesura di piani per il rischio alluvione⁷

⁷ Documento conclusivo del tavolo tecnico Stato-Regioni, 2013, pag. 2-8.

3-il Piano di Gestione del Rischio Alluvioni (PGRA)

3.1-Il concetto di "gestione" e le caratteristiche di rilievo del PGRA

Il Piano di Gestione del Rischio Alluvioni (PGRA) trova il suo fondamento nella cd Direttiva Alluvioni, che ha come scopo precipuo quello di *"istituire un quadro per la valutazione e la gestione dei rischi di alluvione volto a ridurre le conseguenze negative per la salute umana, l'ambiente, il patrimonio culturale e le attività economiche connesse con le alluvioni"*.

Di fondamentale importanza risulta essere l'art.7 della direttiva che spiega l'ambito di applicazione dei Piani "anti-alluvione" stabilendo che essi si occupano di *"tutti gli aspetti della gestione del rischio di alluvioni, e in particolare la prevenzione, la protezione e la preparazione, comprese le previsioni di alluvioni e i sistemi di allertamento, e tengono conto delle caratteristiche del bacino idrografico o del sottobacino interessato."*

Come si intuisce la novità del PGRA proveniente dal legislatore europeo sta tutta nel concetto di "gestione": si parla infatti di gestione dell'evento e ciò implica un vero e proprio cambio di impostazione rispetto anche al più recente passato.

Innanzitutto diventa imprescindibile gestire sia la fase del "tempo differito" (prima dell'evento) che quella del "tempo reale" (durante l'evento) in un'unica catena di analisi ed azioni conseguenti. Ciò significa che un evento si affronta sia con la prevenzione, tramite la realizzazione delle misure di protezione, sia con le azioni di protezione civile, all'interno quindi di un'unica e più ampia pianificazione omnicomprensiva. Per far ciò occorre in primo luogo una dettagliata fase di analisi (che porti alla definizione di un nuovo e unico quadro conoscitivo della pericolosità e del rischio idraulico su scala del bacino idrografico), in secondo luogo una fase di individuazione degli obiettivi da raggiungere (basata su una robusta valutazione costi-benefici) ed infine una fase di predisposizione del Piano, seguita dalla sua attuazione per step successivi.

Il PGRA rappresenta dunque il nuovo *masterplan* di riferimento ai fini della pianificazione e gestione del rischio idrogeologico nel nostro Paese, anche perchè tutto il procedimento prevede una continua e costante attività di informazione, comunicazione e condivisione delle scelte con gli stakeholders (istituzionali e non) presenti sul territorio.

3.2-La "filosofia" delle misure di prevenzione del PGRA dell'Arno

La norma principale su cui è impostata tutta la disciplina di piano è che, sia nella aree a pericolosità elevata che media, qualsiasi intervento edificatorio debba essere realizzato in maniera tale da non provocare dei rischi per i beni esistenti e in condizioni tali da poter gestire il rischio a cui è soggetto. Questo vuol dire in primo luogo che qualsiasi nuovo insediamento non deve portare pericolo agli altri, al fine di non peggiorare ulteriormente le situazioni problematiche già esistenti. In secondo luogo, chi va a pianificare nuovi insediamenti deve avere ben chiara la percezione del rischio a cui questi sono soggetti e deve attuare accorgimenti tali per poterlo "gestire".⁸ Ancora una volta si sottolinea che l'uso normativo del concetto di gestione comporta un cambio considerevole di impostazione, poiché teoricamente consente anche di mantenere un rischio residuo, alla condizione che questo sia conosciuto e ben percepito dai soggetti in gioco, da gestire responsabilmente al momento dell'evento.

Fatta salva pertanto questa regola principale, valida in assoluto, la disciplina si sviluppa poi con disposizioni tese a considerare l'opportunità o meno di certe scelte di tipo urbanistico. Da qui, ad esempio, nasce il dispositivo della disciplina di Piano che dispone di evitare la costruzione di nuove scuole ed ospedali ovvero la realizzazione di sottopassi e volumi interrati nelle aree a maggior pericolosità⁹.

In conclusione, come ha avuto modo di spiegare Erasmo D'Angelis «la filosofia, a spiegarla, sembra molto semplice: l'Arno non può essere ingabbiato, molto meglio valutare dove, quando e quanto rischia di diventare devastante e lasciargli tutto lo spazio utile per una esondazione controllata».

3.3 Il nuovo ruolo dell'autorità di bacino dell'Arno: L'integrazione del PAI nel PGRA

Avendo chiarito la nuova filosofia portata avanti dall'introduzione del PGRA, che fonda la difesa del suolo sul concetto di gestione del rischio idraulico, possiamo ora concentrarsi sul ruolo attuativo e di monitoraggio che svolge l'Autorità Distrettuale. Anzitutto possiamo dire che la gestione a cui essa è preposta comporta sicuramente la realizzazione di azioni e interventi volti a mitigare i danni conseguenti a fenomeni alluvionali, con operazioni tese a ridurre la pericolosità degli eventi e a non incrementare il rischio. Come abbiamo visto invece per quanto riguarda gli eventuali

⁸ Rapporto ambientale Valutazione Ambientale Strategica (VAS), Autorità di Bacino dell'Arno 2015, pag. 38 e ss.

⁹ M. BRUGIONI, *Piano di gestione del rischio alluvioni*, 2016, pag. 3.

effetti negativi, essi possono essere ripartiti, a parità di pericolosità, su aree con minor valore economico. Le nuove norme, infatti, non si fondano più su un teorico concetto di sicurezza idraulica, il cui raggiungimento è spesso scientificamente e tecnicamente impossibile, ma lo superano attraverso il richiamo alla gestione del rischio.

Sulla base di questo diverso approccio, le norme fissano indirizzi specifici perché gli strumenti di governo del territorio siano coerenti con gli obiettivi del PGRA, redatto dall'ex AdB, in una logica di responsabilizzazione delle amministrazioni locali e della stessa Regione, nell'esercizio delle rispettive competenze urbanistiche: è in questa attività che svolge un ruolo chiave l'Autorità Distrettuale.

Infine il parere dell'ex Autorità di Bacino ai fini della verifica del rispetto delle finalità e degli obiettivi di Piano e delle condizioni specifiche fissate dalle singole norme, alla luce anche di questo diverso approccio, è ora previsto solo su alcune tipologie di opere (in particolare opere pubbliche e di interesse pubblico, ivi comprese le opere previste dal PGRA e dal PGA); per ciò che invece non è espressamente richiamato, la decisione è rimessa all'ente locale (il più delle volte il Comune).¹⁰

3.4-Mappe della pericolosità

3.4.1-Mappe della pericolosità dell'Autorità di bacino Distrettuale dell'Appennino Settentrionale

L'Autorità di Bacino Distrettuale dell'Appennino Settentrionale, ritenendo che disporre di un quadro conoscitivo sempre aggiornato costituisca una priorità assoluta per la mitigazione del rischio, ha deciso di procedere a riesami periodici delle *mappe di pericolosità*, prescindendo dalle scadenze della Direttiva 2007/60/CE per gli aggiornamenti, previsti ogni sei anni. Le mappe della pericolosità da alluvione contengono la perimetrazione delle aree geografiche che potrebbero essere interessate da alluvioni secondo i seguenti scenari:

- a) scarsa probabilità di alluvioni, eventi estremi (tempo di ritorno TR >200 anni);
- b) media probabilità di alluvioni (30 < TR ≤ 200 anni);
- c) elevata probabilità di alluvioni (TR ≤ 30 anni)

Per ciascuno di questi scenari dovranno essere necessariamente indicati anche i seguenti elementi: 1) portata della piena; 2) profondità o livello delle acque; 3) se opportuno, velocità del flusso o flusso d'acqua considerato.

¹⁰ Relazione al PGRA I ciclo, Autorità di Bacino dell'Arno, 2016, pag. 4 e ss.

Le *mappe del rischio* di alluvioni dovranno invece indicare le potenziali conseguenze

negative derivanti dalle alluvioni (nell'ambito dei 3 scenari di tempo di ritorno indicati per le mappe della pericolosità)¹¹.

3.4.2-II rapporto tra PAI e PGRA per le mappe di pericolosità

Le mappe di pericolosità e di rischio redatte per il bacino dell'Arno hanno pertanto preso origine dal quadro conoscitivo del PAI formatosi con l'approfondito e costante lavoro di indagine svolto dall'Autorità di Bacino negli ultimi anni.

Per evitare l'indeterminatezza dei confini tra PAI e PGRA, in assenza di ogni indirizzo o orientamento in materia, si è cercato da subito di far convergere nelle misure del PGRA i vari stralci di Piano di competenza dell'ex AdB.

Il passaggio dalle norme del PAI alle misure di prevenzione del PGRA è stato possibile tramite la rivisitazione delle cartografie preesistenti ai Piani introdotti dalle Direttive europee che hanno dato origine alle mappe di pericolosità descritte nella Direttiva.

3.5-Tipologie di interventi

Nella "Guidance for Reporting under the Floods Directive (2007/60/EC)", n. 29 del 14 ottobre 2013, la guida per l'attuazione della direttiva "Alluvioni", si individuano 4 tipologie distinte di interventi (La UoM, Unit of Management dell'Arno coinvolge circa il 33% delle misure dell'intero distretto dell'Appennino Settentrionale.) che devono essere considerati nel PGRA e che puntualmente sono state inserite anche nel Piano 2021-2027 dell'Autorità Distrettuale dell'Appennino Settentrionale:

- *le misure di prevenzione*: si tratta delle azioni di regolamentazione dell'uso del territorio volte ad un corretto utilizzo di questo nei confronti della pericolosità idraulica che è stata definita nelle mappe; qui troviamo, tra le altre, la disciplina di pianificazione urbanistica sia a livello regionale che locale che le misure di prevenzione del PAI.

- *le misure di protezione*: si tratta degli interventi di difesa, sia che questi siano opere

¹¹ Progetto di aggiornamento e revisione del PGRA redatto ai sensi dell'art. 7 del D.lgs. 49/2010 attuativo della Direttiva 2007/60/CE II ciclo di gestione, Autorità distrettuale dell'Appennino Settentrionale, 2020 pag. 69 e ss.

strutturali vere e proprie (dighe, argini, casse di espansione), sia che si tratti di modifiche e azioni di modifica dell'assetto fluviale tese ad un recupero della naturalità del corso d'acqua, ma che, in ogni caso, comportano lavori (le cd infrastrutture verdi, il recupero di aree golenali, le sistemazioni idraulico-forestali)

- *le misure di preparazione*: si tratta delle misure di preannuncio e monitoraggio degli eventi (sistema di rilevamento, monitoraggio idropluviometrico, modelli di previsione meteo), dei protocolli di gestione delle opere in fase di evento (opere modulabili quali dighe, scolmatori, casse con paratie mobili), dei piani di protezione civile atti a fronteggiare e mitigare i danni attesi durante l'evento e l'eventuale rischio residuo;

- *le misure di risposta e ripristino*: si intendono essenzialmente quelle azioni di analisi post-evento al fine di valutare ed eventualmente rivedere e correggere le misure adottate.¹²

Secondo quanto detto precedentemente, l'individuazione delle misure di prevenzione e protezione sono di competenza dell'Autorità Distrettuale, mentre le misure di preparazione sono di competenza di Regioni e Dipartimento nazionale di Protezione

Civile. Inoltre, a norma della disciplina dell'Unione, si deve provvedere per ogni UoM alla definizione delle APSFR, le aree soggette a rischio idraulico elevato, caratterizzate da eventi di past flood e future flood che si potranno ripetere a breve, secondo dei criteri forniti dalla stessa Direttiva "Alluvioni".

3.6-le "Infrastrutture verdi": misure di protezione integrata

Le infrastrutture verdi sono contenute anche nel più recente Piano 2021-2027 e consistono in opere che concorrono alla mitigazione del rischio idraulico anche attraverso la tutela e il recupero degli ecosistemi e della biodiversità. Le aree destinate alla realizzazione di infrastrutture verdi sono una parte integrante e sostanziale delle misure di protezione del PGRA e la loro realizzazione deve essere indirizzata alla non alterazione dell'equilibrio sedimentario dei corsi d'acqua e al miglioramento dello stato ecologico dei fiumi, privilegiando la delocalizzazione di edifici e di infrastrutture potenzialmente pericolosi per la pubblica incolumità.

3.7-L'attualità di una nuova Alluvione: tra percezione e realtà

¹² Progetto di aggiornamento e revisione del Piano di Gestione del Rischio di Alluvione redatto ai sensi dell'art. 7 del D.lgs. 49/2010 attuativo della Direttiva 2007/60/CE, Il ciclo di gestione, 2020, pag. 103 e ss.

Sicuramente, complice l'Alluvione del 1966 e l'esperienza del cosiddetto modello Versilia¹³, la Toscana ha avuto occasione per dimostrarsi nel corso degli anni molto attenta alla cura dei fenomeni di dissesto idrogeologico tanto che si può parlare di uno dei più avanzati sistemi di allarme e di preannuncio di piena d'Europa. Inoltre la Protezione Civile ha in mano una efficientissima rete di controllo e di segnalazione dei livelli di piena che permette di prevedere, grazie alle informazioni dei satelliti e delle reti dei sensori a terra, con molte ore di anticipo, i fenomeni alluvionali.

4-II Contratto di Fiume

4.1-Premessa e nozione

L'efficace governo e la gestione delle acque rappresenta una sfida e un tema sul quale perseguire strategie talvolta non convenzionali, proprio come nel caso dei Contratti di Fiume, strumenti innovativi che si basano su una programmazione negoziata e a partecipazione diffusa per la gestione dei corsi d'acqua. Anzitutto ripercorreremo il loro sviluppo e la loro disciplina nel panorama internazionale e poi la loro successiva introduzione nel territorio italiano e in particolare nel bacino dell'Arno, interrogandoci, infine, su una loro possibile evoluzione. Ci soffermeremo dunque sul significativo ruolo che essi svolgono in termini di coerenza con i Piani di Gestione distrettuali (del Rischio Alluvioni e delle Acque) nonché sull'utilità per l'implementazione dell'attuazione degli stessi.

4.2-Disciplina internazionale

Il contratto di Fiume è un patto o accordo tra diversi soggetti della comunità locale (Autorità di Bacino, Comuni, Consorzi, Associazioni, imprese, cittadini) che condividono l'obiettivo della riqualificazione del territorio fluviale dove operano e vivono e che si impegnano a realizzare, ciascuno con le proprie competenze, azioni che rispondono a molteplici finalità¹⁴, tra cui la gestione del rischio idraulico, l'urbanistica, la riqualificazione ambientale e la valorizzazione del patrimonio locale.

Il quadro delle fonti internazionali che disciplinano questo accordo si presenta particolarmente ricco, ma tra le principali fonti va sicuramente richiamata la *Convenzione sulla biodiversità* (Rio, 5 giugno 1992) che si pone il fine di assicurare la

¹³ Vedi Alluvione in Versilia e Garfagnana, Anpa Arpat, 1998

¹⁴ M. BRUGIONI, *Piano di gestione del rischio alluvioni*, cit., pag. 3.

conservazione della diversità biologica, l'uso sostenibile delle sue componenti e la giusta ed equa ripartizione dei benefici, tramite un approccio ecosistemico (Ecosystem Approach), composto da strategie nazionali e piani di azione.

Significative sono state anche la *Convenzione sulla tutela del patrimonio mondiale, culturale e naturale* (Parigi, 16 novembre 1972), la *Convenzione relativa all'accesso all'informazione, alla partecipazione del pubblico al processo decisionale e all'accesso alla giustizia in materia ambientale* (Aarhus, 25 giugno 1998) e la *Convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale d'Europa* (Berna, 19 settembre 1979); a queste sono da aggiungersi tutti i trattati tra Stati che attengono alla gestione delle risorse e alle attività transfrontaliere. Un esempio è rappresentato dalla *"Convenzione sul diritto relativo alle utilizzazioni dei corsi d'acqua internazionali per scopi diversi dalla navigazione"* stipulata a New York nel 1997 e ratificata dall'Italia con Legge 31 agosto 2012 n. 165. In tale Convenzione si prevede, tra l'altro, che gli Stati del corso d'acqua transfrontaliero dovranno, ove richiesto, dare inizio a consultazioni relative alla gestione di un fiume internazionale, istituendo meccanismi congiunti di gestione. Viene inoltre chiarito come per "gestione" ci si riferisca alla programmazione dello sviluppo sostenibile di un corso d'acqua e ad ogni altra forma di promozione per la sua ottimale utilizzazione e tutela.¹⁵

Più in generale, per capire quanto questo tema affondi le proprie radici in questioni antropologiche e culturali prima ancora che tecnico-giuridiche, si ritiene utile richiamare un recente studio, dal titolo *"Coastal Water Bodies, Nature and Culture Conflict in the Mediterranean"* (di F. Scapini e G. Ciampi), promosso dall'Università di Firenze, che affronta direttamente il problema dei conflitti e dei possibili benefici economici di comunità che vivono in prossimità di corsi d'acqua. È stato dunque riconosciuto a livello internazionale che il punto di partenza rimane la consapevolezza che la gestione dei fiumi richiede un progetto culturale prima ancora che istituzionale, affinché i corsi d'acqua possano essere realmente percepiti come "paesaggi di vita", secondo la qualificazione dell'Unione europea.

Sotto il profilo strettamente giuridico, il Contratto di Fiume è da inquadrarsi come uno strumento di soft-law e può intendersi come un accordo o un protocollo giuridico che contiene impegni volontari multilaterali per favorire la riqualificazione ambientale di un tratto fluviale significativo. Secondo la definizione data dal 2° World Water Forum (Aja, 2000), significativamente intitolato *"From Vision to Action"*, il Contratto di Fiume permette "di adottare un sistema di regole in cui i criteri di utilità pubblica, rendimento economico, valore sociale, sostenibilità ambientale intervengono in modo paritario nella ricerca di soluzioni efficaci per la

¹⁵ Rapporto sullo stato dell'arte dei contratti di fiume e sulla loro coerenza con il PGRA, Autorità distrettuale dell'Appennino Settentrionale, 2018, pag. 8-22.

riqualificazione di un bacino fluviale"; questo è un approccio culturale che sicuramente ritroviamo anche nelle politiche delle Nazioni Unite.

4.3-Cenni storici e disciplina europea

I Contratti di Fiume compaiono per la prima volta in Francia all'inizio degli anni 80' dove, sfruttando il quadro normativo di riferimento e la consapevolezza della comunità locale delle problematiche legate alla tutela delle acque, si sviluppano fin da subito come accordi di natura ambientale su base volontaria, legandosi spesso ai SAGE (Piani di Gestione delle Acque).¹⁶

Nel 1988 muovono i loro primi passi anche in Belgio, dove si costituiscono soprattutto nella regione della Vallonia, raccogliendo varie istanze locali provenienti sia da soggetti pubblici che privati: in generale possiamo dire che il modello belga presenta fin da subito, rispetto a quello francese, una maggiore attenzione a quella fase di confronto e concertazione tra le varie realtà territoriali, con una forte propensione all'estensione della partecipazione.

Oggi a livello di Unione Europea il riferimento normativo di base è dato dalla Direttiva "Acque" che definisce un quadro per l'azione europea in materia di gestione delle risorse idriche e che in particolare all'art. 14 si sofferma sull'importanza dell'informazione, della consultazione e della partecipazione dell'opinione pubblica in tema di acque, secondo un generale principio di sussidiarietà. Sono poi sicuramente da richiamare la già citata Direttiva "Alluvioni", la Direttiva 92/43/CEE (cd Direttiva Habitat), che prevede la creazione di una rete ecologica europea, e infine la Direttiva 2008/56/CE, sulla strategia marina: queste normative di indirizzo ci permettono di capire come il Contratto di Fiume si basi su una governance multilivello, data dalla partecipazione cosiddetta intra istituzionale da una parte (composta da enti locali e organizzazioni), e del largo pubblico interessato dall'altra (partecipazione extra-istituzionale).

Per quanto riguarda il processo partecipativo di stipulazione del Contratto di Fiume possiamo sicuramente affermare che questo si conforma alla Direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale, in cui è centrale l'intervento agevolatore delle istituzioni pubbliche. Più in generale possiamo dire che la disciplina del Contratto di Fiume si ispira ai principi europei di snellezza operativa e semplicità formale, privilegiando sempre la cooperazione tra gli aderenti basata su

¹⁶ Rapporto sullo stato dell'arte dei contratti di fiume e sulla loro coerenza con il PGRA, Autorità distrettuale dell'Appennino Settentrionale, 2018, pag. 2-3.

un approccio propositivo e costruttivo alle discussioni, il tutto secondo un forte principio volontario e non vincolante.

4.4-La normativa italiana

4.4.1-Recepimento e attuali riferimenti normativi

All'inizio degli anni 2000 i contratti di fiume si diffondono anche in Italia, specialmente in Lombardia e Piemonte ed è soprattutto la natura partecipativa dal basso dei soggetti direttamente interessati che è alla base del loro successo. Per le loro caratteristiche sono sentiti come una "risposta" locale a quelle scelte e strategie percepite come "estrane" al fiume e ai suoi fruitori.¹⁷ Da un punto di vista normativo, il CdF viene recepito come strumento di programmazione partecipata all'interno del D.lgs 152/2006 attuativo della Direttiva "Acque", ma è stata l'istituzione del Tavolo Nazionale dei Contratti nel 2007 a segnare una svolta nella storia italiana di questo strumento normativo: infatti grazie ad esso hanno visto la luce innumerevoli pubblicazioni sul tema e conferenze nazionali che hanno spinto il legislatore a riconoscere i Contratti di Fiume includendoli nel 2015 nel Testo Unico Ambientale all'art. 68bis secondo cui i CdF *"concorrono alla definizione e all'attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a livello di bacino e sottobacino idrografico, quali strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata che perseguono la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale di tali aree"*. I Contratti di fiume sono poi stati inseriti anche nella "Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici" redatta dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e approvata nel 2014.

Inoltre ai CdF si può applicare il cosiddetto baratto amministrativo, il quale prevede che gli enti territoriali individuino riduzioni o esenzioni di tributi corrispondenti al tipo di attività svolta dal privato o dalla associazione locale, in un'ottica di recupero del valore sociale della partecipazione dei cittadini.

4.4.2-L'Osservatorio Nazionale dei Contratti di Fiume

¹⁷ Rapporto sullo stato dell'arte dei contratti di fiume e sulla loro coerenza con il PGRA, Autorità distrettuale dell'Appennino Settentrionale, 2018, pag. 3-4.

Istituito formalmente il 12 Novembre 2017, L'Osservatorio Nazionale dei Contratti di Fiume si pone l'obiettivo di approfondire le conoscenze sull'utilizzo dei CdF e giungere ad una più consapevole e armonizzata interpretazione dello strumento sulle differenti scale territoriali in cui viene utilizzato.

L'organo fondamentale è il Comitato di Indirizzo, formato dall'insieme dei rappresentanti istituzionali con esperienza in materia a cui si affiancano da un lato un gruppo di tecnici e dall'altro i rappresentanti delle istituzioni tra cui quelli dei Ministeri interessati, delle Autorità di Distretto, delle Regioni e degli enti locali.

Un obiettivo dell'Osservatorio è anche quello di andare a costituire una Banca Dati dei Contratti di Fiume che contenga l'intera documentazione in materia relativa ai vari soggetti territoriali. In particolare è stata fino a questo momento interessante l'attenzione rivolta all'individuazione dei portatori di interesse (stakeholders) da cui spesso dipendono le probabilità di successo dell'intero Contratto. Abbiamo notato che questi studi si sono concentrati soprattutto nell'elaborazione di una long list di stakeholders di alta, media e bassa rilevanza con il fine di ottenere una visione completa di tutti gli interlocutori.

4.5-II Contratto di Fiume in Toscana

4.5.1-II CdF e il suo rapporto con il PGRA

Il Contratto di Fiume è quindi la sottoscrizione di un accordo volontario che permette di adottare un sistema di regole in cui i criteri di utilità pubblica, rendimento economico, valore sociale, sostenibilità ambientale intervengono per individuare soluzioni efficaci finalizzati a riqualificare un bacino fluviale. In particolare gli elementi che entrano in gioco sono la comunità di riferimento (data dall'insieme degli Enti Locali e dalle Associazioni e dalle imprese contraenti), il territorio, inteso come il bacino idrografico e infine l'insieme delle politiche e progetti che a vario titolo interessano quel corso d'acqua.

Anche l'Autorità di bacino dal 2015 ha inserito nella disciplina del Piano di Gestione del Rischio Alluvioni una norma ad hoc sui Contratti di fiume all'art 22:

“Il contratto di fiume concorre alla definizione e all'attuazione del PGRA delle U.O.M. Arno (Unit of Management), Toscana Nord, Toscana Costa e Ombrone e del PGA a livello di bacino e sotto-bacino idrografico, quale strumento volontario di programmazione strategica e negoziata che persegue la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale delle aree interessate. [...] l'Autorità di bacino, le Regioni, i Comuni

territorialmente interessati e le altre autorità competenti promuovono, attraverso il massimo coinvolgimento degli stakeholder, la sottoscrizione del contratto di fiume al fine di:

afavorire la realizzazione integrata delle misure previste dai Piani dell'Autorità di Bacino Distrettuale dell'Appennino Settentrionale (Piano di Gestione Rischi Alluvioni e Piano di Gestione delle Acque) nell'ottica del raggiungimento degli obiettivi della Direttiva Quadro sulle Acque (2000/60/CE) e della Direttiva Alluvioni (2007/60/CE) relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni;

bcoordinare le azioni di manutenzione delle sponde e dei corsi d'acqua naturali non solo in funzione delle condizioni di rischio ma anche dell'esistenza delle strutture ecosistemiche e la conservazione della biodiversità, nell'ottica del raggiungimento degli obiettivi della Direttiva Uccelli (2009/147/CE) e della Direttiva Habitat (92/43/CEE);

cpromuovere la partecipazione attiva del pubblico e la diffusione delle informazioni ambientali connesse alle tematiche di percezione e di gestione del rischio, di tutela delle acque e degli ecosistemi acquatici;

dcoinvolgere i vari enti competenti e gli stakeholder in una gestione partecipata, su base volontaristica, delle problematiche inerenti il rischio idraulico e idrogeologico e la tutela dei corsi d'acqua."

Per quanto riguarda in particolare il fiume Arno, sono stati avviati progetti per la attivazione di Contratti di Fiume nel tratto urbano di Firenze, nel tratto pisano e in quello di Capodarno. Secondo l'autorità distrettuale essi ormai rientrano nella categoria delle misure win-win e concorrono al raggiungimento degli obiettivi di diverse pianificazioni. Attraverso la partecipazione sempre più attiva a questa tipologia di accordi innovativi, l'ex Autorità di Bacino punta ora a coinvolgere sempre più stakeholders nei propri Piani anti alluvione che a Dicembre 2021 saranno definitivamente aggiornati. Questo coinvolgimento degli interlocutori locali è di grande utilità per l'Autorità Distrettuale anche e soprattutto per un altro motivo: raggiungendo il grande pubblico degli stakeholders essa persegue un'opera di diffusione capillare e mirata dei contenuti dei Piani di Gestione e mette a disposizione di tutti i diretti interessati, a questo punto stretti interlocutori, il quadro conoscitivo di riferimento ricavabile dai Piani di gestione, sia per quanto attiene allo stato di salute dei corsi d'acqua (anche in relazione agli obiettivi prestabiliti), sia per quanto concerne la pericolosità da alluvione o da frana del territorio. In questo modo si allineano le azioni elaborate nei Contratti agli obiettivi dei Piani.

4.5.2-Procedura del Contratto di Fiume

L'Autorità di Bacino Distrettuale dell'Appennino Settentrionale ha promosso fin da subito la stipulazione dei Contratti di Fiume sul Torrente Serra e sul Fiume Cecina ed in entrambi i casi la sottoscrizione del documento è stata raggiunta con l'utilizzo di un processo strutturato, articolato in sei Fasi, come indicato dal Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume.¹⁸

La prima fase consiste nella condivisione di un Documento di Intenti, generalmente su iniziativa di un Comune, che ha valore di accordo preliminare; con questa sottoscrizione gli interessati danno ufficialmente inizio alla procedura assumendo il ruolo di promotori del Contratto di Fiume. Si procede poi alla costruzione del Quadro Conoscitivo preliminare, che consiste in un'analisi gnoseologica preliminare focalizzata sugli aspetti ambientali e socio economici del territorio di riferimento. Si procede a questo punto all'elaborazione di un Documento Strategico che definisce lo scenario dato dagli obiettivi e le politiche di sviluppo locale del territorio e che viene solitamente suddiviso in tre parti:

a lo Scenario tendenziale della pianificazione e programmazione che a diversi livelli può contribuire alla risoluzione delle criticità rilevate in fase di Quadro conoscitivo.

b lo Scenario Strategico Locale che riporta lo scenario ideale emerso dal percorso partecipativo attivato successivamente alla elaborazione del Quadro Conoscitivo preliminare.

c il Quadro Sinottico, il quale raffigura il punto di sintesi di quanto emerso dall'analisi dello Scenario tendenziale desunto dai Piani e Programmi e dallo Scenario Strategico che raccoglie le principali istanze emerse dal processo partecipativo.

La quarta fase consiste nella redazione del Programma di Azione che indica gli stakeholders, la descrizione delle azioni e le fonti di finanziamento per il conseguimento degli obiettivi che si prevede di raggiungere nei successivi tre anni.

A questo punto si procede alla sottoscrizione del documento del Contratto di Fiume che rappresenta un atto di impegno formale tra soggetti pubblici e privati, oltre che la conclusione del processo partecipativo. La fase successiva prevede la creazione di un Sistema di monitoraggio e di un Piano di comunicazione per le verifiche dello stato di attuazione del Programma di Azione. Al termine della procedura verrà promossa un'assemblea pubblica dove saranno presentati:

- il Responsabile del Contratto di Fiume, incaricato a supervisionare il Contratto di Fiume e coadiuvato dalla Segreteria Tecnica ad attivare il monitoraggio del CdF.

¹⁸ Attivazione dello strumento Contratto di fiume per l'attuazione partecipata e condivisa a livello locale delle scelte progettuali, Autorità distrettuale dell'Appennino Settentrionale, 2019, pag. 2

- Il Comitato dei Sottoscrittori del Contratto di Fiume, composto dai soggetti che si impegnano nella attuazione del Primo Programma d’Azione e nel suo monitoraggio.

- L’Assemblea di Bacino, organo della partecipazione pubblica estesa all’intero territorio del sistema fluviale, di supporto al Comitato dei Sottoscrittori per l’effettiva governance partecipata.

Il Contratto di Fiume, una volta sottoscritto, è da utilizzare come modalità di coordinamento territoriale e governance partecipata nell’attuazione delle Azioni del Primo Programma d’Azione; è altresì funzionale ad attingere risorse e/o riattivare procedimenti su interventi condivisi tra gli Enti e le comunità territoriali.¹⁹

4.5.3-Un Contratto dei contratti: il Patto per l’Arno

In occasione della Giornata Mondiale dell’Acqua, lo scorso 22 Marzo, per la prima volta in Italia, è stato lanciato dall’ex AdB e da 49 comuni toscani l’ambizioso progetto del Patto per l’Arno. Esso consiste in un progetto che pone le basi per la realizzazione di un Contratto di Fiume per tutto l’intero corso d’acqua, che concretizzi quell’idea di visione unitaria dell’Arno attraverso la stipulazione di una sorta di contratto dei contratti di fiume. Il Patto si propone quindi di stimolare la produzione di CdF nelle realtà locali, coordinando l’azione dei singoli comuni rivieraschi secondo direttive comuni, in particolare per la realizzazione di progetti come percorsi navigabili, cura delle sponde e interventi sulle pescaie che siano in grado di produrre energia elettrica. Secondo il Presidente del Consorzio di Bonifica 3 Medio Valdarno e di Anbi Toscana Marco Bottino «ora i Consorzi proseguiranno nella raccolta di proposte e iniziative da inserire all’interno di un percorso di riqualificazione del fiume toscano, perché diventi sempre più sicuro e fruibile»: è dunque chiaro che l’intento sia quello di coinvolgere il più possibile le associazioni del territorio e i privati cittadini, secondo un modello di gestione del fiume che mette riunisce le indicazioni della Autorità Distrettuale dell’Appennino Settentrionale, vera promotrice del progetto, con le esigenze e le istanze locali.

8-Conclusioni

¹⁹ Linee Guida operative sulla implementazione dei Contratti di Fiume nel Distretto Appennino Settentrionale, Autorità distrettuale dell’Appennino Settentrionale, 2019, pag. 4-8

La parola Arno si collega alla radice indoeuropea er/or cioè “mettere in moto”, “agitare”, con riferimento al moto delle acque.

Nel ripercorrere la storia del Piano di Gestione del Rischio Alluvioni e dei Contratti di Fiume si è visto come entrambi affondino le proprie radici in problemi concreti come quelli delle calamità naturali e del rapporto dei centri abitati con i corsi d’acqua, annosi problemi da un punto di vista normativo e di regolamentazione. Probabilmente quello che è mancato fino a questo momento, come spesso accade nel mondo di diritto, è stato il coinvolgimento, o la percezione di un reale coinvolgimento dei cittadini nelle decisioni in materia di difesa del suolo, che hanno finito per rendere la normativa anti alluvioni “autoritaria” e inefficiente agli occhi del comune cittadino, che non sempre è riuscito a cogliere fino in fondo la novità introdotta con il PGRA in merito al nuovo concetto di “gestione” del rischio alluvioni. Alla luce dell’approfondimento fatto sul suo percorso evolutivo, il Contratto di Fiume può davvero rappresentare quell’elemento di aggancio, quel punto di connessione tra la normativa in materia di prevenzione del rischio idrogeologico e le istanze e le esigenze concrete dei cittadini che ogni giorno “vivono” il fiume, divenendo lo strumento che veicola le indicazioni provenienti dall’Autorità Distrettuale nella vita delle persone. Al tempo stesso il CdF può davvero rappresentare per le realtà economiche locali e i cittadini un nuovo modo per prendere *consapevolezza* della utilità della *prevenzione*: la partecipazione di coloro che “vivono” ogni giorno il fiume rappresenta oggi più di ogni altra cosa quel significato etimologico di “mettere in moto” che è proprio dell’Arno.