

CONTRATTI AMBIENTALI E CAPACITÀ AMMINISTRATIVA NELLE ZONE UMIDE ITALIANE.

IL PIEMONTE COME LABORATORIO EVOLUTIVO DEI CONTRATTI AMBIENTALI

C. LEONE- P. MANCIN- V. PLATINETTI *

Abstract: Il contributo analizza l'evoluzione degli strumenti di *governance* contrattuale nelle politiche di gestione delle acque e degli ecosistemi connessi, con particolare riferimento al passaggio dai Contratti di Fiume ai Contratti di Zona Umida. Dopo aver ricostruito il modello originario della programmazione negoziata e partecipata nell'ambito della gestione dei bacini idrografici e analizzato le principali criticità emerse sul piano applicativo, il lavoro si sofferma sulla progressiva estensione dell'oggetto di governo verso sistemi ecosistemici complessi, anche alla luce degli sviluppi del diritto europeo e, in particolare, della *Nature Restoration Law*. L'indagine, attraverso il caso piemontese e il confronto con ulteriori esperienze italiane, evidenzia come i Contratti di Zona Umida possano evolvere da strumenti di concertazione a dispositivi di *policy* territoriale, la cui efficacia dipende in misura determinante dalla capacità amministrativa e dall'integrazione con gli strumenti di pianificazione e programmazione pubblica.

Abstract: *This paper analyses the evolution of contractual governance tools in water management and related ecosystems, focusing on the transition from River Contracts to Wetland Contracts. After reconstructing the original model of negotiated and participatory planning in river basin management and examining the main issues that emerged in practice, the paper focuses on the progressive extension of governance to complex socio-ecological systems, in light of developments in European law, particularly the Nature Restoration Law. Through the analysis of the Piedmont case and a comparison with other Italian experiences, the study shows how Wetland Contracts can evolve from deliberative tools into territorial policy instruments, whose effectiveness largely depends on administrative capacity and their integration with planning and policy frameworks.*

Parole chiave: Contratti di Zona Umida; Contratti di Fiume; *governance* collaborativa; capacità amministrativa; *Nature Restoration Law*; pianificazione territoriale.

Keywords: *Wetland Contracts; River Contracts; collaborative governance; administrative capacity; Nature Restoration Law; spatial planning.*

SOMMARIO: 1. Inquadramento ed ipotesi di lavoro. I Contratti di Fiume: natura e funzione. – 2. La nozione di Zona Umida ed il quadro normativo di riferimento. – 3. L'evoluzione del modello contrattuale: dal fiume all'ecosistema. – 4. Il modello piemontese: struttura e funzioni dei Contratti di Zona Umida. – 5. Il Contratto di Zona Umida della pianura risicola vercellese tra *governance* partecipata, riqualificazione ecologica e sviluppo socio-economico. – 6. Ulteriori esperienze italiane di Contratti di Zona Umida: una tassonomia ragionata. – 6.1. Il Contratto di Zona Umida della Sentina: un modello strutturato ed integrato. – 6.2. Il Contratto della Laguna Nord di Venezia: criticità di coordinamento e

debolezza istituzionale. – **6.3.** Il Contratto della Laguna di Caorle: una configurazione intermedia tra programmazione e attuazione. – **7.** Considerazioni conclusive.

Inquadramento ed ipotesi di lavoro

All'interno delle politiche territoriali italiane, i Contratti di Fiume¹ si sono progressivamente affermati come strumenti volontari di *governance* partecipata², orientati a costruire una visione condivisa e una cornice di impegni tra soggetti pubblici e privati per la riqualificazione e la gestione sostenibile delle risorse idriche e dei territori connessi. Tale matrice, tuttavia, mostra oggi una progressiva espansione; la logica “contrattuale” si estende a oggetti diversi dal fiume (paesaggio³, lago⁴, costa⁵), in risposta a

¹ * Il contributo costituisce il risultato di riflessioni condivise di tutti gli Autori. Sono da attribuire a Carmela Leone i paragrafi 1,2,3, 6, 7 il paragrafo 4 a Paolo Mancin, Regione Piemonte, a Veronica Platinetti, Provincia di Vercelli, il paragrafo 5.

Cfr. C. LEONE, *I Contratti di Fiume negli argini del diritto amministrativo*, Napoli, 2024 e AA.VV., *I Contratti di Fiume. Riflessioni interdisciplinari*, a cura di C. LEONE, Milano, 2024; anche per la bibliografia completa in materia di Contratti di Fiume. Per la dottrina che affronta il tema sotto il profilo giuridico E. BOSCOLO, *Introduzione*, in *I Contratti di Fiume. Riflessioni interdisciplinari*, cit., 2024, 7; M. BASTIANI, *L'evoluzione dei Contratti di Fiume in Europa e il loro ruolo nell'attuazione e miglioramento delle politiche pubbliche*, in *I Contratti di Fiume. Riflessioni interdisciplinari*, cit., 9; D. D'ORSOGNA - F.S. COCA, *Note in tema di pianificazione idrografica e contratti di fiume*, in *Nuove autonomie*, 2023, 461; V.A. FORMICA, *Il contratto di fiume quale strumento privilegiato per il contrasto al dissesto idrogeologico*, in *Riv. giur. urban.*, 2021, 900; A.L. MORAMARCO, *I “contratti di fiume”: gestione negoziata del territorio fluviale per la tutela delle acque e la mitigazione del rischio idrogeologico*, in *N.L.C.C.*, 2017/5, 910; V. PARISIO, *Risorse idriche, Contratti di Fiume e amministrazione condivisa*, in *www.federalismi.it* n. 23/2023.

² In questo contesto, i Contratti di Fiume svolgono un ruolo cruciale nella costruzione di assetti di *governance* partecipata e multilivello. Bastiani qualifica i Contratti di Fiume come strumenti di *governance* multilivello capaci di integrare politiche ambientali, pianificazione territoriale e partecipazione, fungendo da snodo operativo tra indirizzi europei e pratiche locali. Essi favoriscono modelli cooperativi di gestione delle risorse idriche e della biodiversità, fondati su adattività, monitoraggio e apprendimento istituzionale, pur evidenziando persistenti criticità legate al coordinamento e al sostegno finanziario. cfr. M. BASTIANI, *L'evoluzione dei Contratti di Fiume in Europa*, in C. LEONE (a cura di), *I Contratti di Fiume. Riflessioni interdisciplinari*, cit., 21.

³ Il Contratto di Paesaggio per i territori montani di Foligno, Trevi e Sellano (in *www.regione.umbria.it*) è uno strumento di *governance* territoriale basato sulla collaborazione tra istituzioni e comunità locali, finalizzato alla tutela e alla valorizzazione del paesaggio montano umbro. L'area interessata comprende i territori dei Comuni di Foligno, Trevi e Sellano, caratterizzati da un patrimonio naturale e culturale rilevante, ma anche da fragilità legate allo spopolamento, all'abbandono delle attività agricole e alla riduzione della manutenzione del territorio.

⁴ L'AQST per il Lago di Varese e il suo bacino imbrifero (in *www.regione.lombardia.it*) riguarda il risanamento delle acque inquinate, in relazione alle problematiche ambientali del Lago di Varese, ai fini della tutela dell'ambiente e della biodiversità. Ambiti tematici secondari collegati includono il miglioramento della fruizione della risorsa per diversi usi, tra cui balneazione, pesca e navigazione. Il Programma d'azione si articola in azioni strettamente correlate alle tipologie di attività necessarie per raggiungere gli obiettivi fissati. Viene in rilievo la predisposizione di misure per garantire la depurazione del bacino del Lago di Varese, responsabile della maggior parte del carico esterno sul lago. Questa azione include sia le attività di studio del sistema fognario e degli scaricatori di piena, sia l'attuazione degli interventi necessari per risolvere le criticità. L'obiettivo principale è ridurre l'apporto di carichi di nutrienti al lago per migliorare la qualità delle acque e dell'ecosistema. Accanto a questa azione principale si prevede il monitoraggio per valutare lo stato di qualità del lago e del Fiume Bardello, comprendendo anche lo sviluppo di modelli per scenari evolutivi della qualità delle acque del lago e la valutazione degli interventi. Ma anche l'aggiornamento del piano di gestione delle due aree Natura 2000 presenti sul lago: sono previsti approfondimenti sulla navigazione consentita, valutando la possibilità di sviluppare una navigazione elettrica, e sulla regolazione dei livelli del lago per migliorare le condizioni ambientali e l'uso plurimo della risorsa.

problemi che eccedono la dimensione lineare dell'asta fluviale e richiedono un approccio ecosistemico⁶.

L'ipotesi di lavoro, che occorre verificare, è se i Contratti di Zona Umida possano rappresentare una "evoluzione" di strumenti negoziali, in cui lo spettro giuridico si amplia: a venire in rilievo non è soltanto la qualità delle acque o la riduzione del rischio, ma la resilienza complessiva di sistemi socio-ecologici (biodiversità⁷, servizi ecosistemici⁸), con un più marcato collegamento a obiettivi di adattamento climatico.

Il passaggio concettuale e operativo verso i Contratti di Zona Umida si spiega principalmente in ragione di due elementi. In primo luogo, la crescente consapevolezza che le principali pressioni ambientali, alterazioni idromorfologiche (perdita di *habitat*, eutrofizzazione, subsidenza, salinizzazione) insistono su mosaici territoriali complessi, nei quali canali, risaie, lagune, zone umide costiere e aree protette interagiscono stabilmente. In secondo luogo, emerge la necessità di strumenti

⁵ Ad esempio, nel caso del Contratto di Costa della Riviera di Ulisse e Costa del fiume Garigliano (in www.contrattodicostaulisse.it), i sottoscrittori condividono il principio che solo attraverso una sinergica e forte azione tra i soggetti portatori di interesse, pubblici e privati, si possa invertire la tendenza all'indifferenza e al degrado territoriale/ambientale dei bacini fluviali e perseguire così obiettivi di riqualificazione ambientale, paesaggistica, sociale ed economica. A tal fine, si impegnano, nel rispetto delle competenze di ciascuno, ad operare in un quadro di forte valorizzazione del principio di sussidiarietà, attivando tutti gli strumenti partenariali utili al pieno raggiungimento degli obiettivi condivisi. Ciò comprende la realizzazione di un programma di attività e interventi di interesse comune, concernente l'ambito territoriale del bacino del fiume/lago, con politiche integrate, perseguendo nel contempo gli obiettivi di semplificazione amministrativa, efficacia, efficienza ed economicità delle azioni previste. In particolare, si mira a realizzare obiettivi quali: la riduzione dell'inquinamento delle acque; la riduzione del rischio idraulico; la riqualificazione del sistema ambientale e paesaggistico; la riqualificazione dei sistemi insediativi all'interno del territorio del bacino; il miglioramento della fruibilità delle aree periferiali; la condivisione delle conoscenze sul fiume e delle informazioni sulle azioni in corso o in progetto; lo sviluppo di attività di comunicazione, formazione ed educazione ambientale adeguate al raggiungimento degli obiettivi condivisi.

⁶ I Contratti di Fiume sono da intendersi anche nelle forme dei Contratti di Lago, Aree Umide, Lagune Costiere, Litorali marini e Falde - Atto Camera dei Deputati Risoluzione conclusiva 8-00092, 18 novembre 2020, Commissione VIII – Ambiente.

⁷ G. ANTONELLI- T. QIN- M.V. FERRONI- A. ERWIN (a cura di), *Biodiversity Laws, Policies and Science in Europe, the United States and China*, Cham, 2024; A. DE NUCCIO, F. FRACCHIA, *Profili evolutivi della tutela della biodiversità: dalla protezione delle specie alla valorizzazione dei servizi ecosistemici*, in L. BELVISO- M. DELSIGNORE- A. MARRA- S. VERNILE (a cura di), *Il diritto della biodiversità. Fondamenti e sfide*, Napoli, 2025, 91 ss.; N. FERRUCCI, *Riflettendo sulla biodiversità*, in *Riv. dir. alim.*, 2023, 2, 13 ss.; C.A. GRAZIANI (a cura di), *Le aree protette e la sfida della biodiversità*, Roma, 2018; C.A. GRAZIANI, *Le aree naturali protette*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale*, III ed., Torino, 2020, 125 ss.; S. MASINI, *Parchi e riserve naturali. Contributo ad una teoria della protezione della natura*, Milano, 1997; A. PORPORATO, *La tutela della fauna, della flora e della biodiversità*, in A. CROSETTI (a cura di), *La tutela della natura e del paesaggio*, III ed., Milano, 2014, 737 ss.; A. SIMONCINI, *Ambiente e protezione della natura*, Padova, 1996.

⁸ T.F.H. ALLEN- T.B. STARR, *Hierarchy: Perspectives for ecological complexity*, The University of Chicago press, 1982; R.M.J. BOUMANS- R.S. DE GROOT- M.A. WILSON, *A Typology for the Classification, Description, and Valuation of Ecosystem Functions, Goods, and Services*, in *Ecological Economics*, 2002, vol. 41, PP. 393 SS.; M. CAFAGNO, *Principi e strumenti per la tutela dell'ambiente. Come sistema adattativo, complesso, comune*, Torino, 2007; R. COSTANZA- J.H. CUMBERLAND- H. DALY- C. FRANCO- R. GOODLAND- I. KUBISZEWSKI- R.B. NORGAARD, *An Introduction to Ecological Economics*, II ed., CRC Press, 2014; R. COSTANZA- R. D'ARGE- R. DE GROOT- S. FARBER, M. GRASSO, B. HANNON, K. LIMBURG, S. NAEEM, R.V. O'NEILL, J. PARUELO, G.R. RA SKIN, P. SUTTON, M. VAN DER BELT, *The Value of the World's Ecosystem Services and Natural Capital*, in *Nature*, 1997, vol. 387, pp. 253 ss.; R. COSTANZA- B. LOW- E. OSTROM, J. WILSON, *Institutions, Ecosystems, and Sustainability*, CRC Press, 2000; J. FARLEY, *Ecosystem Services: the Economics Debate*, in *Ecosystem Services*, 2012, vol. 1, pp. 40 ss.; B. GUSTAFSSON, *Scope and Limits of the Market Mechanism in Environmental Management*, in *Ecological Economics*, 1998, vol. 24, 259 ss.

capaci di “territorializzare” gli indirizzi sovraordinati: la pianificazione di distretto e le politiche settoriali faticano, da sole, a tradursi in azioni coordinate quando gli interessi locali sono plurimi e talvolta confliggenti. In questa cornice, il Contratto si configura come dispositivo di integrazione tra livelli istituzionali, promuovendo coalizioni locali e progettualità condivise che altrimenti resterebbero episodiche o frammentate. Il contributo non si propone soltanto di ricostruire l’evoluzione degli strumenti contrattuali in materia di gestione delle acque e degli ecosistemi connessi, ma di verificarne la capacità di produrre effetti ambientali misurabili e di trasformarsi, da sedi di concertazione, in dispositivi effettivi di attuazione delle politiche di ripristino. L’ipotesi di fondo è che il passaggio dai Contratti di Fiume ai Contratti di Zona Umida costituisca non un mero ampliamento terminologico, bensì uno spostamento dell’oggetto di governo dall’asse idrografico all’ecosistema, e dunque un salto di scala che impone strumenti più integrati, capaci di tenere insieme biodiversità, servizi ecosistemici e gestione delle pressioni territoriali⁹.

Pertanto, si intende ricostruire il modello dei Contratti di Fiume quale paradigma originario di *governance* collaborativa, evidenziandone caratteristiche, funzioni e principali criticità applicative. In secondo luogo, si vuole analizzare il progressivo passaggio ai Contratti di Zona Umida, mettendo in luce come essi si collochino all’interno di un’evoluzione dell’oggetto di governo verso sistemi ecosistemici complessi, anche alla luce del quadro europeo delineato dalla *Nature Restoration Law*¹⁰. In tale percorso, l’esperienza del Piemonte viene assunta come caso di particolare interesse, in quanto consente di osservare in modo significativo le modalità attraverso cui il modello contrattuale tende a evolvere, anche sotto il profilo della sua capacità programmatoria e attuativa. Infine, il confronto con

⁹ A. DE NUCCIO- F. FRACCHIA, *Profili evolutivi della tutela della biodiversità: dalla protezione delle specie alla valorizzazione dei servizi ecosistemici*, in L. BELVISO- M. DELSIGNORE- A. MARRA- S. VERNILE (a cura di), *Il diritto della biodiversità. Fondamenti e sfide*, Napoli, 2025, 91 ss. In tale prospettiva, il passaggio da una logica settoriale a una concezione ecosistemica della tutela ambientale risulta coerente con l’evoluzione più recente del costituzionalismo ambientale, che ha progressivamente ricondotto la biodiversità alla valorizzazione funzionale degli ecosistemi e dei relativi servizi. Come è stato osservato, la protezione non riguarda più soltanto le singole specie o gli habitat isolati, ma investe l’insieme delle relazioni ecologiche e socio-economiche che ne garantiscono la stabilità nel tempo. In questa chiave, la tutela della biodiversità assume una dimensione sistemica, orientata al mantenimento delle funzioni ecologiche e alla loro integrazione nelle politiche pubbliche di governo del territorio.

¹⁰ In tal senso, la *Nature Restoration Law* rappresenta la svolta verso un diritto dell’ambiente fondato sul principio di equivalenza funzionale: ogni perdita di funzione ecologica deve essere compensata da un recupero di pari valore. Per la dottrina si rinvia a: V. CARONE, *Il ripristino ecosistemico nell’ordinamento europeo. Profili giuridici ed economico-finanziari del Regolamento (UE) 2024/1991*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 2, 2025, 271; A. CISCATO, *Il carattere trasformativo del Regolamento europeo sul Ripristino della Natura nelle politiche ambientali*, in *Riv. giur. amb.*, n. 4, 2024, 1105; A. CLIQUET, *EU Nature Conservation Law: Fit for purpose*, in M. PEETERS – M.P. ELIANTONIO (eds.), *Research Handbook on EU Environmental Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2023, 265; A. CLIQUET ET AL., *Upscaling ecological restoration: toward a new legal principle and protocol on ecological restoration in international law*, in *Restor. Ecol.*, n. 4, 2022, 13560; G.D. COMPORI, *La pianificazione (del ripristino) della biodiversità*, in M. MELI – R. GUARINO (a cura di), *Nature Restoration Law. Politiche, strategie e sfide attuative*, Pisa, 2025, 20; I. COSTANZO, *From sustainable development to ecological integrity: sparse signals of a comprehensive paradigm shift in EU and Italian environmental law*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 2, 2024, 355; M. FERRARA, *A prima lettura del regolamento UE sul ripristino della natura (Reg. UE 2024/1991)*, in *Federalismi*, n. 24, 2024, p. 114; D. HERING ET AL., *Securing success for the Nature Restoration Laws. The EU law would complement many others, but challenges loom*, in *Science*, n. 382, 2023, 1248; E. MEZZACAPO, *La Nature Restoration Law: Analisi delle implicazioni per gli ecosistemi agroalimentari*, in *Riv. dir. agr.*, n. 3, 2024, 578; N. HOEK, *A Critical Analysis of the Proposed EU Regulation on Nature Restoration: Have the Problems Been Resolved?*, in *European Energy and Environmental Law Review October*, 2022, 320; C. LEONE, *L’obbligo degli Stati membri di garantire la connettività fluviale alla luce delle più recenti riforme*, cit., 129; E. PARISI, *Considerazioni in tema di ripristino ecologico*, in *Federalismi*, 2025, 226; U. SALANITRO, *La tutela preventiva della biodiversità nel regolamento europeo sul ripristino della natura*, in M. MELI – R. GUARINO (a cura di), *Nature Restoration Law. Politiche, strategie e sfide attuative*, Pisa, 2025, 27.

ulteriori esperienze italiane è volto a verificare, in chiave comparativa, le condizioni che incidono sull'efficacia dei Contratti ambientali, con specifico riguardo al rapporto tra dimensione partecipativa e capacità amministrativa.

1. I Contratti di Fiume: natura e funzione

I Contratti di Fiume¹¹ rappresentano strumenti volontari di programmazione negoziata¹² utilizzati per coordinare l'azione delle diverse amministrazioni (risolvendo così le inefficienze di una complessità multilivello) e nel contempo per ottenere l'apporto, da un lato, dei cittadini interessati al miglioramento delle politiche ecologiche delle acque e, dall'altro, degli stakeholders, capaci di investire risorse economiche¹³.

In questo contesto, i Contratti di Fiume svolgono un ruolo cruciale perché presuppongono la partecipazione sia di diverse amministrazioni, quali quelle regionali, provinciali e locali, sia di diverse categorie di privati, come gli imprenditori della zona, le associazioni istituite per la promozione turistica o i singoli cittadini.

La dottrina, che prima di tutti ha studiato siffatti strumenti, ha sottolineato che la portata innovativa del Contratto di Fiume risiede nel fatto che con essi si introduce nell'ordinamento giuridico italiano uno strumento volontario che concorre alla definizione e attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto attraverso l'adesione volontaria da parte di attori pubblici e privati a un processo condiviso «che attiva meccanismi di responsabilizzazione di ciascun soggetto nell'attuare gli impegni assunti e

¹¹ Per quanto concerne le norme, il punto di riferimento è nell'art. 68-bis del Codice dell'Ambiente, secondo cui «i Contratti di Fiume 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». La norma eleva i contratti a componente propositiva ed attuativa della pianificazione di bacino (e di sottobacino) che danno attuazione al disegno tracciato dalla Direttiva 2000/60/CE (e dalla Direttiva Alluvioni 2007/60/CE). La disposizione, pur inserendo stabilmente tali strumenti nell'architettura della *governance* idrica multilivello, si astiene consapevolmente da una rigida tipizzazione, preservandone la flessibilità adattiva e la capacità di modellarsi sulle specificità territoriali. In tal modo, il legislatore ha evitato di «ingessare» la figura pattizia, valorizzandone l'essenza cooperativa e autorganizzativa e mantenendone il carattere parzialmente informale. I Contratti di Fiume vengono così elevati a componenti propositive e attuative della pianificazione di bacino, operanti in senso ascendente e discendente rispetto ai piani distrettuali, in coerenza con il disegno tracciato dalla Direttiva 2000/60/CE e dalla Direttiva 2007/60/CE.

¹² R. FERRARA, *La programmazione negoziata fra pubblico e privato*, in *Dir. Amm.*, 1999, 429 ss; E. CROCI, G. PESARO, *Nuovi strumenti di politica ambientale. Gli accordi volontari*, Milano, 2004; S. CASABONA, *L'accordo in materia di ambiente*, Padova, 2008, 136; G. CIAGLIA, *L'evoluzione dell'accordo di programma: da strumento di programmazione delle opere pubbliche a generale modello di semplificazione delle procedure di applicazione di interventi complessi*, in *L'Ufficio tecnico*, n. 3/2013, Milano, 2013, 51; G. MASTRODONATO, *Gli strumenti privatistici nella tutela amministrativa dell'ambiente*, in *Riv. giur. Amb.*, 2010, 707.

¹³ C. LEONE, *I Contratti di Fiume negli argini del diritto amministrativo*, cit., 19-20, dove si sostiene che i Contratti di Fiume rappresentano lo strumento per coordinare l'azione delle diverse amministrazioni (risolvendo così le inefficienze di una complessità multilivello) e nel contempo per ottenere l'apporto, da un lato, dei cittadini interessati al miglioramento delle politiche ecologiche delle acque e, dall'altro, degli stakeholders, capaci di investire risorse economiche. In questo contesto, i Contratti di Fiume svolgono un ruolo cruciale perché presuppongono la partecipazione sia di diverse amministrazioni, quali quelle regionali, provinciali e locali, sia di diverse categorie di privati, come gli imprenditori della zona, le associazioni istituite per la promozione turistica o i singoli cittadini, proprietari, ad esempio, di appezzamenti di terreno prossimi ai corsi d'acqua. Ciascuno di questi soggetti interviene a vario titolo nel progetto, apportando contributi di varia entità e natura e ottenendone una utilità.

nel portare avanti le azioni concordate per la salvaguardia di un “bene comune”, in una logica “custodiale” della risorsa»¹⁴.

Alla base della scelta delle amministrazioni vi è quindi la volontà di raccogliere le sollecitazioni che provengono dalla capacità di auto-organizzazione delle comunità, stimolando atteggiamenti proattivi volti a sollecitare e promuovere intese che si aprano al coinvolgimento dei privati¹⁵.

Emerge da queste premesse una figura poliforme dei Contratti di Fiume, modellata sui caratteri idrologici e territoriali dei luoghi e sulla collaborazione tra amministrazioni e comunità, che non può essere compreso solo con il diritto o con le scienze umane¹⁶ e che si inserisce in un percorso evolutivo che riflette il progressivo ampliamento delle politiche pubbliche in materia di gestione delle acque e dei territori fluviali¹⁷.

L'esperienza dei Contratti di Fiume ha anticipato, sotto molteplici profili, gli orientamenti oggi consacrati nella *Nature Restoration Law*, prefigurando assetti di intervento improntati a soluzioni idonee a coniugare esigenze di sicurezza idraulica e obiettivi di tutela ecosistemica¹⁸. La pianificazione

¹⁴ E. BOSCOLO, *op. ult. cit.*, 328 e ss. L'Autore ricorda come le tracce di una radicale revisione del paradigma valoriale erano già presenti in U. POTOTSCHNIG, *Vecchi e nuovi strumenti nella disciplina pubblica delle acque*, cit., 1025.

¹⁵ E. BOSCOLO, *Orientamenti per la diffusione delle misure win-win. L'approccio win-win nei Contratti di Fiume*, cit., 46.

¹⁶ Emerge da queste premesse una figura polimorfa dei Contratti di Fiume, modellata sui caratteri idrologici e territoriali dei luoghi e sulla collaborazione tra amministrazioni e comunità (cfr. E. BOSCOLO, *Introduzione. I Contratti di Fiume nella contemporaneità*, in C. LEONE (a cura di), *I Contratti di Fiume. Riflessioni interdisciplinari*, cit., 7).

¹⁷ Nella loro fase originaria, tali strumenti si configurano prevalentemente come dispositivi di coordinamento finalizzati alla riduzione del rischio idraulico e alla messa in sicurezza dei corsi d'acqua, in risposta a eventi alluvionali e criticità infrastrutturali. In questa prima stagione, l'attenzione è rivolta soprattutto alla regolazione dei deflussi, alla manutenzione delle opere idrauliche e alla prevenzione del dissesto, in un'ottica ancora fortemente ingegneristica e settoriale. In una fase successiva, favorita dall'attuazione della Direttiva quadro sulle acque e dalla diffusione degli approcci integrati di bacino, i Contratti di Fiume ampliano progressivamente il proprio orizzonte, includendo obiettivi di miglioramento della qualità delle acque, tutela della biodiversità, riqualificazione paesaggistica e valorizzazione sociale dei contesti fluviali. Il fiume viene progressivamente reinterpretato non solo come infrastruttura idraulica, ma come elemento strutturante del territorio, spazio pubblico, corridoio ecologico e risorsa identitaria. La dimensione partecipativa e la costruzione di reti territoriali assumono un ruolo crescente, mentre il Programma d'Azione diventa lo strumento di raccordo tra pianificazione, finanziamenti e interventi operativi. Siffatti interventi legislativi segnano il passaggio e un ampliamento degli interessi perseguiti: non più solo lotta all'inquinamento, al dissesto e all'erosione dei suoli, ma anche progetti di valorizzazione del paesaggio identitario (attribuendo al paesaggio e alla sua percezione, una funzione determinante per la qualità ambientale, abitativa, di relazione sociale della vita della popolazione) e dello sviluppo del turismo. In altre parole, il punto di partenza resta il riequilibrio idrogeologico e la qualità ecologica delle ambienti legati al fiume, il punto di arrivo sono progetti che si fondano anche sulla patrimonializzazione del paesaggio e delle sue peculiarità identitarie per la riattivazione dei sistemi economici locali, con la costruzione di filiere integrate agricoltura/turismo/cultura. La disamina dei programmi d'azione già attuati conferma la presenza di misure definite “win-win”: interventi di difesa idraulica che guardano anche all'esigenza di migliorare la qualità ambientale del corso d'acqua; approcci progettuali che affrontano le problematiche di difesa idraulica attraverso una analisi complessiva delle dinamiche fluviali e della morfologia del corso d'acqua; ripristini e/o realizzazioni di aree umide pluri-funzionali (biodiversità, spazio fluviale, miglioramento della qualità delle acque, fruizione); attività di formazione ed educazione ambientale integrate in processi di co-progettazione partecipata.

¹⁸ L'esperienza dei Contratti di Fiume ha anticipato, sotto molteplici profili, gli orientamenti oggi consacrati nella *Nature Restoration Law*, prefigurando soluzioni win-win tra sicurezza idraulica e tutela ecosistemica si rinvia a E. BOSCOLO, *Introduzione. I contratti di fiume*, in C. LEONE (a cura di), *I Contratti di Fiume. Riflessioni interdisciplinari*, cit., 9; M. BASTIANI, *L'evoluzione dei Contratti di Fiume in Europa*, in C. LEONE (a cura di), *I Contratti*

non risulta più esclusivamente il prodotto di un'attività tecnico-amministrativa centralizzata, ma tende a configurarsi come un mosaico di conoscenze, programmi e impegni condivisi, dotato di una maggiore fattibilità in ragione del consenso sociale che lo sostiene.

In questo quadro, l'esperienza dei Contratti di Fiume ha progressivamente assunto la funzione di paradigma per un modello di gestione sostenibile e condivisa estensibile ad altri ambiti ambientali, ponendo le basi concettuali e operative per l'evoluzione verso forme pattizie riferite a sistemi ecosistemici più complessi, quali le zone umide, le aree di transizione e gli ambienti lagunari. Si collocano in questa traiettoria evolutiva i Contratti di Paesaggio, i parchi locali di interesse sovracomunale e le reti ecologiche pattizie, che testimoniano la capacità espansiva del modello fluviale verso forme di *governance* territoriale multilivello. Analogamente, le esperienze di Contratti per la connettività ecologica e per la tutela dei corridoi naturali mostrano come lo strumento pattizio possa fungere da piattaforma per interventi complessi di riqualificazione ecosistemica.

Alla luce di tali sviluppi, il passaggio verso i Contratti di Zone Umide non rappresenta una discontinuità, bensì un'evoluzione coerente del paradigma inaugurato dai Contratti di Fiume. Esso si fonda sulla medesima logica di integrazione tra pianificazione, partecipazione e responsabilizzazione degli attori locali, adattata a sistemi ambientali caratterizzati da maggiore fragilità ecologica e da più accentuate esigenze di coordinamento intersettoriale.

In tale prospettiva, l'analisi delle pratiche contrattuali consente di interrogarsi criticamente sulla distanza tra modello astratto e assetti effettivi, tra comunitarizzazione e istituzionalizzazione, evidenziando come i Contratti di Zone Umide possano costituire uno strumento privilegiato per ricomporre, in chiave cooperativa, le tensioni tra conservazione, sviluppo locale e resilienza territoriale.

2. La nozione di Zona Umida e lo stato attuale

Nel quadro giuridico e scientifico internazionale, la nozione di Zona Umida trova il suo principale riferimento nella definizione elaborata dalla Convenzione di Ramsar¹⁹, recepita anche dalla prassi amministrativa e tecnico-scientifica nazionale attraverso i documenti dell'ISPRA. Essa ricomprende paludi, torbiere, acquitrini, bacini naturali e artificiali, permanenti o temporanei, caratterizzati dalla presenza di acque stagnanti o correnti, dolci, salmastre o salate, incluse le acque marine poco profonde, configurando una categoria ecologica ampia e funzionalmente eterogenea.

Nell'interpretazione e nell'attuazione della Convenzione di Ramsar, un ruolo centrale è svolto dal cosiddetto *Ramsar Convention Manual*²⁰, elaborato dal Segretariato su mandato della Conferenza delle Parti e periodicamente aggiornato, che costituisce il principale strumento di *soft law* del regime convenzionale²¹. Esso traduce i principi della Convenzione, in particolare quello del "*wise use*"²² in criteri tecnici, linee guida e procedure applicative, fornendo indicazioni in materia di designazione dei siti,

ti di Fiume. Riflessioni interdisciplinari, cit., 21.

¹⁹ *Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat* (Ramsar, Iran, 1971). P. BRIDGEWATER, *50 Years on, w(h)ither the Ramsar Convention? A case of institutional drift*, in *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, London, 2021, 1–9; E. GAGET- J. LEVI- A. BESNARD ET AL., *Assessing the effectiveness of the Ramsar Convention in conserving waterbirds in the Mediterranean Basin*, in *Biological Conservation*, Amsterdam, 2020, vol. 241, pp. 108–117; I.R. GEIJZENDORFFER- C. GRILL- F. LÉVÊQUE et al., *A more effective Ramsar Convention for the conservation of Mediterranean wetlands*, in *Frontiers in Ecology and Evolution*, Lausanne, 2019, vol. 7, art. 21, 12; C. MCDUGALL - B. POWELL- J. WARD ET AL., *Ramsar Convention and the wise use of wetlands: rethinking inclusion*, in *Ecological Restoration*, Madison, 2021, vol. 39, n. 3, 158–167.

²⁰ Ramsar Convention Secretariat, *The Ramsar Convention Manual: a Guide to the Convention on Wetlands*, 6th ed., Gland, 2013.

tutela del carattere ecologico, monitoraggio, pianificazione integrata e partecipazione degli *stakeholder*²³.

In tale prospettiva, il Manuale rappresenta il principale strumento di raccordo tra il livello internazionale e le pratiche territoriali di *governance*, configurandosi come un riferimento imprescindibile per la costruzione di strumenti operativi quali i contratti di zona umida. È proprio attraverso questa mediazione tecnico-istituzionale che i principi di Ramsar trovano progressiva traduzione in politiche pubbliche integrate, anticipando alcune delle logiche oggi rafforzate dalla *Nature Restoration Law*.

Tuttavia, proprio la natura non vincolante di tali strumenti interpretativi evidenzia uno dei limiti strutturali della *governance* delle zone umide, che continua a fondarsi su un patrimonio conoscitivo avanzato, ma su meccanismi di attuazione spesso deboli e disomogenei.

Ebbene, per quel che concerne l'Italia, secondo l'Inventario nazionale delle zone umide, aggiornato e gestito da ISPRA, sul territorio sono censiti oltre 2.500 siti, con una forte concentrazione nelle aree di pianura, nei contesti costieri e nei principali bacini idrografici²⁴. I dati più recenti dell'Annuario dei dati ambientali 2023-2024 evidenziano che circa il 68% delle zone umide è soggetto a pressioni antropiche medio-alte o elevate, derivanti in particolare da consumo di suolo, artificializzazione delle sponde, captazioni idriche, inquinamento diffuso di origine agricola e urbana e frammentazione delle reti ecologiche²⁵. Le analisi più recenti mettono in luce una progressiva perdita di funzionalità ecologica nelle zone umide di minori dimensioni, spesso escluse dai principali strumenti di pianificazione ambientale, nonostante il loro contributo alla mitigazione del rischio idraulico, allo stoccaggio del carbonio e al mantenimento della biodiversità locale²⁶. Tali evidenze mostrano come il problema non risieda soltanto nella carenza di norme, ma soprattutto nella difficoltà di tradurre il patrimonio conoscitivo in strategie territoriali coordinate e continuative. Ne deriva un quadro caratterizzato da elevata vulnerabilità strutturale e da una persistente frammentazione degli strumenti di governo²⁷, che rende necessario

²¹ Il Manuale non introduce nuovi obblighi giuridici, ma svolge una funzione interpretativa e operativa, proponendosi di orientare in modo uniforme le politiche nazionali, le pratiche amministrative e i modelli di gestione delle zone umide.

²² Il Manuale sottolinea come le zone umide costituiscano sistemi altamente produttivi, fondamentali per la conservazione della biodiversità, la regolazione del ciclo idrologico, la protezione dai rischi naturali e il sostegno alle attività economiche, in particolare agricoltura, pesca e turismo. In questa prospettiva, il concetto di “*wise use*” viene interpretato come utilizzo compatibile con il mantenimento delle funzioni ecologiche, assimilabile al principio di uso sostenibile. Un aspetto centrale riguarda il ruolo del monitoraggio e del reporting, attraverso i rapporti periodici degli Stati e i meccanismi di segnalazione delle alterazioni del carattere ecologico dei siti, concepiti come strumenti di trasparenza e responsabilizzazione politica

²³ Il documento valorizza, inoltre, il coinvolgimento degli stakeholder, la comunicazione ambientale e i programmi di educazione come componenti strutturali della *governance* delle zone umide. Nel complesso, il Manuale presenta la Convenzione di Ramsar come un quadro giuridico-istituzionale flessibile, orientato non solo alla protezione formale dei siti, ma alla costruzione di politiche integrate fondate sulla gestione ecosistemica, sulla cooperazione intersettoriale e sulla valorizzazione dei benefici ambientali, sociali ed economici delle zone umide.

²⁴ ISPRA, *Inventario zone umide*, banca dati online.

²⁵ ISPRA, *Annuario*, 2023-2024.

²⁶ ISPRA, *Reticula*, 2025.

²⁷ In tale prospettiva, la recente disciplina europea sul ripristino della natura contribuisce a rafforzare il nesso tra tutela della biodiversità e valorizzazione dei servizi ecosistemici, configurando gli ecosistemi come infrastrutture ambientali essenziali per il perseguimento degli obiettivi climatici e territoriali. Come è stato osservato, la *Nature Restoration Law* non si limita a imporre obblighi di conservazione, ma promuove una lettura funzionale della biodiversità, orientata al mantenimento delle prestazioni ecologiche e dei benefici collettivi da essa prodotti

un rafforzamento dell'integrazione tra inventari scientifici, pianificazione territoriale e politiche di ripristino. L'entrata in vigore del Regolamento (UE) 2024/1991 impone, infatti, all'ordinamento italiano un ripensamento strutturale delle politiche di tutela e ripristino delle zone umide, superando l'approccio prevalentemente conservativo che ha finora caratterizzato l'attuazione delle Direttive Habitat e Uccelli²⁸. In tale prospettiva, le zone umide assumono una funzione strategica non solo in termini di biodiversità, ma anche quali infrastrutture ecologiche essenziali per l'adattamento climatico, la regolazione idrologica e la riduzione del rischio idrogeologico²⁹.

Tuttavia, allo stato attuale, l'Italia non dispone ancora di un quadro organico di attuazione della *Nature Restoration Law* specificamente orientato a tali ecosistemi, rinviando l'effettiva operatività delle misure al futuro Piano nazionale di ripristino (attualmente in consultazione pubblica). In questo contesto, strumenti di *governance* collaborativa, quali i Contratti di Fiume e di Zona Umida, possono costituire un'importante piattaforma di integrazione tra obblighi europei, pianificazione locale e partecipazione degli attori socio-economici. Essi consentono, in particolare, di tradurre gli obiettivi quantitativi di ripristino in interventi territorialmente mirati, favorendo il coordinamento tra amministrazioni, consorzi irrigui, operatori agricoli e comunità locali. La sfida principale resta, tuttavia, quella di garantire stabilità finanziaria, monitoraggio³⁰ scientifico e continuità amministrativa,

(F. FRACCHIA- A. DE NUCCIO, *I servizi ecosistemici nella Nature Restoration Law*, in S. MASINI (a cura di), *Ripristino della natura e rigenerazione territoriale*, Bari, 2025, 67 ss.).

²⁸ Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche; Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici. Come evidenziato dalla Commissione europea nel *Fitness Check* del 2016, l'attuazione delle direttive Habitat e Uccelli si è storicamente concentrata sulla conservazione delle specie e degli habitat, in particolare attraverso la designazione e la gestione della rete Natura 2000, mentre l'integrazione con altre politiche settoriali e la piena attuazione degli obiettivi ambientali hanno incontrato significative difficoltà (European Commission, *Fitness Check of the EU Nature Directives*, SWD(2016) 472 final).

²⁹ F. FRACCHIA- A. DE NUCCIO, *I servizi ecosistemici nella Nature Restoration Law*, in S. MASINI (a cura di), *Ripristino della natura e rigenerazione territoriale*, Bari, Cacucci, 2025, p. 67 ss., evidenziano come la *Nature Restoration Law* segni il passaggio da una tutela meramente conservativa della biodiversità a una valorizzazione funzionale degli ecosistemi, intesi quali infrastrutture ambientali capaci di generare benefici economici, sociali e culturali. Gli Autori sottolineano che la *NRL* recepisce l'elaborazione scientifica maturata a partire dal *Millennium Ecosystem Assessment*, distinguendo tra diverse tipologie di servizi ecosistemici e attribuendo loro crescente rilevanza giuridica. In tale prospettiva, la biodiversità assume valore normativo non soltanto in quanto oggetto di protezione, ma quale presupposto per il mantenimento delle funzioni ecologiche indispensabili al benessere collettivo. Viene inoltre posto in rilievo come la disciplina europea estenda la tutela anche agli ecosistemi antropizzati, rafforzando l'integrazione tra sistemi naturali e sistemi socio-economici. Sul piano operativo, gli Autori richiamano il ruolo degli strumenti economici e dei meccanismi incentivanti, pur evidenziando le difficoltà applicative ancora presenti nel contesto nazionale.

³⁰ Sull'importanza del monitoraggio cfr. A. VOGHERA, *River contracts in Italy. An experience for river management*, in www.inase.org. Rileva l'Autrice che le sperimentazioni più recenti utilizzano lo strumento di valutazione ambientale strategica solo dopo il processo di concertazione, ma siffatto strumento di valutazione potrebbe svolgere un ruolo di cruciale importanza durante tutte le fasi del processo. Esso deve essere considerato come uno strumento di riferimento continuo per verificare la congruenza tra le scelte programmatiche attuali e future e gli obiettivi ambientali e strategici fissati dalle misure di pianificazione e programmazione regionale. Pertanto, ritiene necessario che ciascun Contratto Fluviale formuli un adeguato programma di monitoraggio quali quantitativo di tali misure; questo programma valuterà continuamente i risultati ed eventualmente riprogetterà il metodo per migliorare le prestazioni finali.

affinché il ripristino delle zone umide non si esaurisca in iniziative episodiche, ma si configuri come politica pubblica strutturale e verificabile nel tempo³¹.

Le zone umide europee, del resto, costituiscono ecosistemi complessi e fortemente interconnessi, caratterizzati da un'elevata vulnerabilità ambientale e da un ruolo strategico nella conservazione della biodiversità. La loro tutela non può essere affidata esclusivamente a strumenti settoriali di protezione, ma richiede modelli di *governance* capaci di integrare stabilmente le dimensioni ecologiche, sociali ed economiche dei territori interessati³². In tale prospettiva, i processi di gestione integrata e partecipata dei corpi idrici e delle aree connesse rappresentano il presupposto per il superamento della frammentazione amministrativa e per la costruzione di sedi di confronto effettivo sull'attuazione delle politiche ambientali alla scala locale.

Su queste basi, l'esperienza piemontese si presta a essere letta non solo come caso applicativo, ma come modello di riferimento per comprendere le potenzialità evolutive dei contratti ambientali: da Contratti di Fiume a Contratti di Zona Umida. In tale prospettiva, il passaggio dal piano teorico a quello applicativo non assume una funzione meramente esemplificativa, ma consente di verificare in concreto la tenuta del paradigma contrattuale nella sua evoluzione verso modelli ecosistemici integrati.

3. Dal Contratto di Fiume al Contratto di Zona Umida: il modello del Piemonte

³¹ Coalition #RestoreNature (BirdLife Europe, ClientEarth, EEB, WWF EU), *Mid-term Assessment of National Restoration Plans under the EU Nature Restoration Law*, dicembre 2025, disponibile su <https://www.restorenature.eu/en/our-work-past-actions/towards-restoring-nature-in-europe>. (restorenature.eu). Del resto nel *Mid-term Assessment of National Restoration Plans under the EU Nature Restoration Law*, che si configura come un documento di valutazione elaborato da una coalizione di organizzazioni ambientaliste europee riunite sotto la sigla #RestoreNature, si sottolinea che la governance del Piano è affidata al Ministero dell'Ambiente (MASE), con il coinvolgimento del Ministero dell'Agricoltura (MASAF) e il supporto tecnico-scientifico di ISPRA, ma che la struttura organizzativa è stata formalizzata solo nell'ottobre 2025, con un conseguente rallentamento dell'intero percorso. Tra gli elementi positivi, viene riconosciuto il ruolo centrale di ISPRA nella raccolta e nel coordinamento dei dati, l'utilizzo parziale dei fondi di coesione per il ripristino e il contributo di alcuni studi promossi da CREA nell'ambito della PAC. Tuttavia, il documento rileva gravi carenze sul piano del coinvolgimento della comunità scientifica, della partecipazione degli stakeholder e della sistematicità nella raccolta delle informazioni sugli ecosistemi degradati. Sotto il profilo valutativo, l'Italia presenta criticità in tutte e quattro le dimensioni considerate dalla coalizione #RestoreNature (base scientifica, inclusività, ambizione, capacità attuativa), con particolare debolezza nella consultazione pubblica e nella dotazione di risorse umane e finanziarie dedicate. Tra le raccomandazioni principali, il documento invita ad avviare un confronto strutturato con la comunità scientifica, rafforzare il coordinamento interministeriale e regionale, istituire piattaforme pubbliche di monitoraggio, formalizzare meccanismi partecipativi e promuovere una più ampia comunicazione sui benefici del ripristino ecologico.

³² Il degrado degli ecosistemi acquatici e l'alterazione delle dinamiche ecologiche che interessano le aree umide risultano, infatti, riconducibili a una pluralità di pressioni territoriali, produttive e infrastrutturali, la cui regolazione richiede forme avanzate di concertazione, coordinamento e integrazione delle politiche pubbliche. In tale contesto, assume rilievo il coinvolgimento strutturato degli operatori economici e delle componenti della società civile le cui attività incidono, direttamente o indirettamente, sugli ecosistemi umidi, in particolare nei settori dell'agricoltura, della pesca, del turismo, dei trasporti, delle attività produttive e dell'acquacoltura.

Le Linee Guida dei Contratti di Fiume e di Lago della Regione Piemonte³³ si aprono con un'esplicita valorizzazione del ruolo centrale del sistema idrico nell'ambito delle politiche e delle programmazioni territoriali. Il miglioramento della qualità ambientale dei corpi idrici viene configurato come obiettivo perseguibile solo attraverso l'attivazione di strategie plurime e tra loro coerenti. A tal fine, assume rilievo essenziale il coinvolgimento delle realtà produttive, associative e della società civile, quale condizione per l'effettiva implementazione delle politiche di gestione delle acque.

Da tali premesse emerge una chiara consapevolezza della necessità di promuovere forme di integrazione tra livelli istituzionali e tra soggetti pubblici e privati operanti sul territorio. Ciò che si delinea non è soltanto una metodologia operativa, ma una più ampia riconfigurazione del ruolo dell'amministrazione, che tende a evolvere da soggetto prevalentemente regolatore a soggetto promotore e abilitante di processi cooperativi multilivello. In altri termini, i Contratti rappresentano soprattutto "una metodologia di lavoro" per la condivisione di decisioni che parte dall'analisi delle caratteristiche e delle criticità di un bacino o sottobacino fluviale, per arrivare alla definizione di un Piano di Azione strutturato, che contempla azioni complementari e integrate, ancorché appartenenti a differenti categorie di intervento (risanamento ambientale, riqualificazione degli *habitat*, interventi strutturali, ingegneria naturalistica, miglioramento della fruizione, educazione ambientale, etc.)³⁴.

I processi di programmazione negoziata e partecipata tra le parti consentono di superare le difficoltà costituite, nel mondo pubblico, da frammentazione di competenze, contraddittorietà nelle pianificazioni di settore, difficoltà di confronto, scarsità di risorse umane e finanziarie, nel settore privato, da interessi a volte difficilmente conciliabili fra loro e con la tutela della risorsa, scarsa diffusione di una cultura della partecipazione pubblica e di senso di responsabilità ambientale. Il Piano d'Azione, in questa prospettiva, non si limita a costituire uno strumento programmatico, ma rappresenta il punto di convergenza tra dimensione partecipativa e capacità amministrativa, rendendo verificabile l'effettiva incidenza del modello contrattuale sulle dinamiche territoriali.

Nell'ambito della stesura del primo Piano regionale di Tutela delle Acque (PTA),³⁵ è maturata la consapevolezza che per una soluzione reale delle problematiche sulle acque occorre superare l'approccio *command and control* e passare da un modello di *government* a un approccio di *governance*. I modelli di *Contrat de rivière* attivi dagli anni '80 e '90 del secolo scorso rispettivamente in Francia e in Belgio, oltre che in fase di introduzione in Regione Lombardia, ben si adattavano a

³³ *Linee Guida Regionali per l'attuazione dei Contratti di Fiume e di Lago*. Deliberazione della Giunta Regionale del Piemonte n° 16 -2610 del 19 settembre 2011 che recitano: *la finalità primaria del Contratto di Fiume e di Lago si delinea nel riconoscere il ruolo centrale del sistema acqua nelle politiche e nelle programmazioni inerenti il governo del territorio. È ormai evidente che il degrado delle risorse idriche e dell'ecosistema ad esse connesso è imputabile a problematiche afferenti a tutti i settori coinvolti nella gestione del territorio e dell'ambiente e pertanto deve essere affrontato concertando le diverse politiche regionali, provinciali e comunali. Per migliorare lo stato di qualità ambientale dei corpi idrici è, infatti, necessario intervenire coinvolgendo una molteplicità di strategie, in coerenza con i rispettivi piani di settore, tra cui quelle afferenti ai comparti agro-zootecnico, energetico, di difesa idraulica, pesca, aree protette, escavazioni in alveo, cave, gestione invasi, senza dimenticare gli atti di pianificazione locale quali i piani regolatori comunali. Analoga importanza riveste inoltre il confronto con le realtà produttive, associative e della società civile, senza il cui coinvolgimento non è possibile attuare una reale gestione delle acque*".

³⁴ Per ciascuna misura, il Piano di Azione indica il soggetto competente (o i soggetti competenti) all'attuazione e le fonti di finanziamento previste.

³⁵ Nel 2006, ancor prima dell'approvazione del 1° PTA (DCR n° 117-10731 del 13 marzo 2007) sono stati finanziati quattro Contratti di Fiume pilota sui bacini di quattro province diverse: Sangone, Belbo, Orba, Agogna.

questa visione. Si è scelto così l'inserimento dei Contratti di Fiume nelle Norme di Piano del PTA, rendendoli uno degli strumenti di attuazione delle politiche regionali sulla tutela e uso sostenibile delle acque.

A differenza dei modelli europei, il coordinamento dei Contratti in Piemonte è stato affidato principalmente ad enti territoriali di Zona vasta, quali la Città Metropolitana di Torino e le Province³⁶, in ragione delle specifiche competenze istituzionali in materia di risorse idriche e in applicazione del principio di sussidiarietà. In quest'ottica, il Contratto è uno strumento volontario che, a livello locale, consente più facilmente di superare divergenze, contraddizioni, approcci settoriali e sviluppare processi partecipati per gestire le attività di tutela e valorizzazione di bacini fluviali o lacustri in modo coordinato e condiviso.

Sebbene nell'ambito delle analisi delle politiche pubbliche³⁷ si dibatta se la natura volontaria dei Contratti rappresenti un punto di forza o meno di questo strumento e se debbano essere più vincolanti gli impegni assunti da ogni sottoscrittore, le Linee Guida regionali considerano che l'elemento di volontarietà costituisca in ogni caso un valore aggiunto, poiché valorizza la possibilità di esercitare scelte locali, adatte alle peculiarità del bacino o sottobacino. Con i Contratti di Fiume, all'insieme di obblighi e divieti legati a leggi e regolamenti si affianca il "poter scegliere", il "voler aderire", il "negoziare le migliori (e più fattibili) soluzioni" tra gli *stakeholders* che risiedono sul territorio. Si tratta quindi di un processo di cooperazione che mira ad ottenere un impegno responsabile da parte dei sottoscrittori: deve tenere conto dei diversi interessi, visioni e competenze presenti sul territorio, definire obiettivi comuni ed elaborare strategie di azione in cui ogni soggetto coinvolto si riconosce e per la cui realizzazione si impegna, anche nel trovare i fondi necessari al finanziamento dei progetti attuativi del Piano d'Azione.

È bene sottolineare che la Regione Piemonte partecipa con un ruolo paritario ai processi locali e, contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, crea percorsi prioritari per l'accesso ai fondi, dedicando specifici bandi³⁸ e premialità nei criteri di selezione per tutti i territori caratterizzati dai Contratti³⁹. Del resto, le azioni di riqualificazione fluviale (ad esempio, la realizzazione di una fascia boscata nel perialveo) sono potenzialmente più efficaci se realizzate nella cornice del Piano di Azione di un Contratto di Fiume", che prevede azioni complementari e coerenti (a titolo di esempio, la gestione

³⁶ In alcuni territori gli enti coordinatori sono l'Ente di Gestione delle Aree protette del Monviso per il Contratto di Fiume dell'Alto Po, l'Ecomuseo del Cusio per il Contratto del Lago d'Orta, il Comune di Volvera per il Contratto di Fiume del Chisola.

³⁷ L. BOBBIO, P. SAROGLIA, *Lungo il fiume delle politiche contrattualizzate. Dall'esperienza francese al caso piemontese*. 2008, Laboratorio di Politiche-Corep, Torino.

³⁸ Il FESR - Fondo Europeo di Sviluppo Regionale - è uno strumento finanziario dell'UE per progetti locali, che mira a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale, riducendo gli squilibri tra le regioni europee. Nell'ambito per Programma Regionale del Piemonte è stata riservata una misura di finanziamento specifica per i "Territori con un processo di Contratto di Fiume, Lago o Zona umida" (Azione II.2iv.5 - Interventi per aumentare la resilienza dei territori fluviali al cambiamento climatico. MISURA A). Sono stati finanziati progetti del CdZU della pianura risicola vercellese e dei CdF Tanaro e Scrivia.

³⁹ La Regione Piemonte, ogni anno dal 2018, emette il Bando *AcqueVive* per la riqualificazione dei corsi d'acqua e dei laghi e per il ripristino della buona qualità ambientale delle acque sotterranee. Il Bando viene finanziato con fondi regionali in attuazione del Regolamento regionale n. 15/R/2004, art. 21, che destina quota parte del canone di concessione di uso delle acque pubbliche al ripristino degli ambienti acquatici attraverso *nature based solutions*, in attuazione del principio "l'acqua paga l'acqua". Per dettagli in merito al Bando è possibile consultare il sito regionale <https://www.regione.piemonte.it/web/temi/ambiente-territorio/ambiente/acqua/bando-acquevive-per-riqualificazione-dei-corpi-idrici-piemontesi>.

dei sedimenti, il potenziamento degli *habitat* per la fauna, la fruizione e il presidio dei siti oggetto di intervento attraverso convenzioni con associazioni di tutela ambientali presenti in loco).

Questo approccio è nato per affrontare le complesse problematiche dei corsi d'acqua, che, nel loro scorrere, superano i confini amministrativi rendendo imprescindibile il confronto tra differenti amministrazioni e comunità locali.

Nel corso del tempo, lo strumento dei Contratti di Fiume si è poi rivelato particolarmente efficace per affrontare il miglioramento delle condizioni ambientali dei corpi idrici che, come comprovato dall'analisi delle pressioni condotta ciclicamente per i Piani di Gestione del Bacino del Po⁴⁰ e per la revisione del Piano di Tutela delle Acque 2021⁴¹, sono sottoposti a più di un tipo di sollecitazione (pressioni idromorfologiche, chimiche puntuali e diffuse, alterazione della biodiversità, prelievi idrici). Pertanto, la redazione di un Piano di Azione specifico per bacino, che prevede azioni di varia tipologia in raccordo sinergico le une con le altre, si è rivelato un metodo efficace per promuovere il miglioramento ambientale e – più recentemente – anche per mitigare gli effetti dei cambiamenti climatici nei contesti fluviali. L'esperienza piemontese, pertanto, non si limita a confermare la flessibilità dello strumento contrattuale, ma ne evidenzia la capacità di evolvere in dispositivo di *policy* territoriale, capace di integrare obiettivi ambientali, economici e sociali all'interno di un quadro amministrativo operativo. Non è da escludere la possibilità di applicazione di ampi processi partecipativi ad altre componenti ambientali e territoriali, quali foreste o zone montane permettendo così di superare i confini amministrativi e settoriali a favore di azioni *win-win* in ogni ambito (non solo nell'accezione usuale tra sicurezza idraulica e tutela ecosistemica) in cui interessi contrapposti hanno necessità di un confronto per la loro integrazione.

Ne è esempio il Contratto di Zona Umida della pianura risicola vercellese che agisce per l'integrazione di tutti gli aspetti connessi alla coltivazione del riso: il suo valore economico con l'uso sostenibile dell'acqua, la cultura storica locale, la tutela di un agro-ecosistema, creato dal connubio tra ambiente naturale e paesaggio agricolo, di grande valore naturalistico e conservazionistico.

Lo strumento dei Contratti ha già dimostrato, ed il Piemonte ne è la prova, ampia flessibilità attuativa: l'esempio del Contratto di Zona Umida *inland* dimostra in senso pratico l'applicabilità a contesti non caratterizzati dalla dimensione del sottobacino idrografico, se pure connotati da un sistema connesso alle acque, quali fontanili, sorgenti, canali artificiali e l'interazione tra acque superficiali e di falda.

5. Il Contratto di Zona Umida della pianura risicola vercellese tra *governance* partecipata, riqualificazione ecologica e sviluppo socio-economico

⁴⁰ Il Piano di Gestione del distretto idrografico del fiume Po (PdGPo) è lo strumento di attuazione della Dir. 2000/60/CE nel distretto padano, con ciclicità sessennale. Attualmente è vigente il Piano approvato nel 2021. Nel dicembre 2024, ai fini della consultazione pubblica e per il rispetto delle scadenze della normativa comunitaria, è stato avviato il processo di riesame, che si concluderà con la l'adozione finale entro dicembre 2027 e la successiva approvazione con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. In <https://pianoacque.adbpo.it/piano-di-gestione-2021/https://pianoacque.adbpo.it/partecipazione-pubblica-2027>.

⁴¹ Il Piano di Tutela delle Acque (PTA) è l'attuazione del PdGPo, a livello regionale. Attualmente è vigente il Piano approvato il 2 novembre 2021 dal Consiglio Regionale con D.C.R. n. 179 - 18293. In <https://www.regione.piemonte.it/web/temi/ambiente-territorio/ambiente/acqua/piano-regionale-tutela-delle-acque-pta-2021-aggiornamento-pta-2007>.

Il Contratto di Zona Umida della pianura risicola vercellese è stato formalmente sottoscritto il 2 febbraio 2026, in coincidenza con la Giornata Mondiale delle Zone Umide⁴². Tale accordo, siglato tra Regione Piemonte, Provincia di Vercelli, Autorità di Bacino Distrettuale del Fiume Po, Enti Parco e ventotto Comuni, non rappresenta una pianificazione isolata, ma si configura come l'esito di un lungo percorso finalizzato a rafforzare la dimensione partecipata nei processi di gestione integrata delle zone umide, al fine di migliorare gli ecosistemi di queste importantissime aree, integrando le politiche ambientali di tutela delle acque e del territorio con quelle di sviluppo locale sostenibile.

L'esperienza intrapresa si pone come un laboratorio di sperimentazione delle metodologie sviluppate nell'ambito dell'ordinamento europeo a partire dagli anni Novanta e successivamente recepite a livello nazionale e regionale, in particolare dalla Regione Piemonte⁴³ attraverso le specifiche linee guida per i Contratti di Fiume già richiamate⁴⁴.

Attraverso un articolato processo di partecipazione e condivisione delle scelte, tale accordo ha favorito forme di coordinamento tra chi tutela l'ambiente e chi produce reddito rurale, contribuendo al superamento di logiche conflittuali e al riconoscimento della strutturale interdipendenza tra gestione delle risorse idriche, agricoltura e biodiversità.

La necessità di questo strumento nasce dalla consapevolezza della profonda fragilità ecosistemica della bassa pianura vercellese, dove l'industrializzazione dell'agricoltura e l'uso intensivo del suolo hanno fortemente banalizzato il paesaggio, eliminando gran parte delle originarie zone umide temporanee e le presenze arboree ed arbustive (siepi e filari). I dati evidenziano un quadro di forte

⁴² *Ramsar Convention Secretariat, Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat, Ramsar (Iran), 2 February 1971, in vigore dal 1975.*

⁴³ Da oltre vent'anni la Provincia è impegnata nell'attuazione di politiche volte al miglioramento dell'ecosistema a bassa eterogeneità di risaia, attraverso la strategia della rete ecologica provinciale prevista dal suo principale strumento di governo del territorio, il Piano Territoriale di Coordinamento e in attuazione delle politiche previste dal piano, attraverso l'adesione a numerosi bandi e finanziamenti comunitari e regionali. Con il *Progetto Life ECORICE* "Le risaie del Vercellese: programma integrato per la riqualificazione ambientale e la gestione sostenibile dell'agroecosistema risicolo" (periodo 2010-2013) è stato promosso un modello di gestione sostenibile delle risaie, in grado di coniugare produzione agricola e tutela della biodiversità. Tale progetto ha rappresentato un'importante occasione per dimostrare la possibilità di una gestione integrata e multifunzionale delle risaie, in linea con i principi delle politiche europee in materia di ambiente e sviluppo rurale. In continuità con tale progetto la Provincia ha partecipato a un bando relativo al Programma di Cooperazione Europea Interreg MED 2014-2020, aderendo al *Progetto WETNET*, finalizzato alla gestione coordinata delle zone umide mediterranee. L'iniziativa ha coinvolto partner provenienti da sei Paesi, con l'obiettivo di sperimentare un approccio strategico ispirato all'esperienza dei Contratti di Fiume. La partecipazione al progetto ha consentito alla Provincia di avviare il percorso propedeutico alla sottoscrizione del Contratto, attraverso la condivisione, con i partner europei, delle priorità comuni per la conservazione delle zone umide nell'area mediterranea e la definizione di una strategia territoriale condivisa per la loro gestione integrata. Sulla base delle precedenti esperienze maturate a livello europeo in materia di *River Contracts*, il progetto ha inoltre contribuito a consolidare le conoscenze relative all'efficacia dello strumento del Contratto di Area Umida e a rafforzare le reti transnazionali esistenti, favorendo lo scambio e la diffusione di informazioni e buone pratiche in materia di conservazione. Il progetto si è formalmente concluso con la sottoscrizione del Protocollo d'Intesa in data 30 ottobre 2019. A tale fase ha fatto seguito lo svolgimento di una articolata procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) finalizzata a valutare gli effetti del piano e a garantire la coerenza con gli obiettivi comunitari e regionali. Dal punto di vista organizzativo e amministrativo, la gestione del processo si articola su tre livelli: la Cabina di Regia con funzioni politico-decisionali guidata dalla Provincia di Vercelli, la Segreteria Tecnica quale nucleo operativo supportato da enti pubblici e privati (tra cui ARPA, IPLA, UPO), e l'Assemblea di Bacino che funge da tavolo per la concertazione allargata di tutti gli *stakeholder*.

⁴⁴ Regione Piemonte, Deliberazione della Giunta Regionale 19 settembre 2011, n. 16-2610, "Linee guida per l'attuazione dei Contratti di Fiume e di Lago", Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte, n. 38, 2011.

compromissione ambientale: il consumo di suolo ha raggiunto il 6,71 per cento nel 2024, l'indice di boscosità si attesta a un livello bassissimo (circa 8,6 per cento) e le formazioni lineari, come filari e siepi, hanno subito una drastica riduzione del 15 per cento tra il 2000 e il 2016⁴⁵. A questo si aggiunge il declino dell'avifauna, certificato da un calo del 33,5 per cento del *Farmland Bird Index*, e il grave rischio a cui sono esposti i sette ecosistemi originari ancora rintracciabili nell'Zona. Per di più, il passaggio dalla tradizionale coltivazione in sommersione alla semina "in asciutta" o interrata e l'utilizzo del livellamento *laser* hanno alterato drasticamente l'*habitat*: queste tecniche concentrano la richiesta idrica in estate, riducono la ricarica della falda in primavera e trasformano le camere di risaia in vere e proprie "trappole ecologiche"⁴⁶, causando la morte di anfibi e invertebrati acquatici al momento dell'eliminazione dell'acqua. A livello atmosferico, l'agroecosistema è inoltre responsabile di significative emissioni di metano (CH₄) e protossido di azoto (N₂O), oltre a generare notevoli quantità di polveri sottili (PM₁₀) a causa della pratica dell'abbruciamento in campo delle stoppie, ora soggetta a forti limitazioni regionali. Incombe, inoltre, la minaccia delle specie esotiche invasive, sia vegetali (come *Reynoutria japonica*) sia animali (*Popillia japonica*), che destabilizzano gli equilibri locali.

Il superamento dell'approccio impositivo a favore di accordi volontari valorizza la possibilità di esercitare scelte locali flessibili ma responsabili capaci di superare le criticità or ora evidenziate attraverso una complessa architettura che risiede nel Piano d'Azione (strutturato nel cosiddetto Abaco delle Azioni), che si articola in ventidue interventi suddivisi in tre linee strategiche interconnesse e che val la pena di prendere in considerazione.

La prima linea, dedicata alla *Governance*, mira a rimuovere gli ostacoli normativi e a rafforzare la coerenza pianificatoria. Tra le priorità individuate e condivise vi è la redazione del Piano delle Compensazioni Ambientali, utile a superare le difficoltà dei singoli Comuni nell'individuare aree idonee per le mitigazioni ambientali. Assume rilievo centrale anche l'Azione che prevede l'avvio di un confronto con la Regione per superare il rigido vincolo idraulico (R.D. 523/1904)⁴⁷, che attualmente ostacola il mantenimento della vegetazione naturale lungo i canali, cercando un compromesso tra la difesa idraulica e la tutela della biodiversità.

La seconda linea, focalizzata sull'Ambiente, rappresenta il cuore del ripristino ecologico. È prevista la creazione di fasce tampone ed ecosistemi filtro lungo i corsi d'acqua, strumenti vitali per contrastare l'inquinamento di origine agricola nelle Zone Vulnerabili (ZVN)⁴⁸.

Infine, la terza linea riguarda lo Sviluppo Socio-Economico e integra strettamente la conservazione della natura con lo sviluppo locale. Si promuove il progetto di *marketing* territoriale dei "Borghi delle vie d'acqua"⁴⁹ e la realizzazione di percorsi ciclopedonali sicuri (capaci di mettere in rete le emergenze ambientali e culturali del territorio).

La trattazione non potrebbe dirsi conclusa senza menzionare il coinvolgimento delle aziende agricole nella comunità dei "Risicoltori per la biodiversità", un progetto in collaborazione con Slow

⁴⁵ ISPRA, *Rapporto sul consumo di suolo 2024. Dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, Roma, Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, 2024.

⁴⁶ M.A SCHLAEPFER -M.C. RUNGE- P.W SHERMAN, *Ecological and evolutionary traps*, in *Trends in Ecology & Evolution*, 17(10), 2002, 474-480.

⁴⁷ Regio Decreto 25 luglio 1904, n. 523, Testo unico sulle opere idrauliche.

⁴⁸ *European Commission, Nitrates Directive (91/676/EEC) and implementation reports*, Brussels.

⁴⁹ Associazione Borghi delle Vie D'Acqua - Mediante una convenzione sottoscritta il 19 febbraio 2022 a Caresanablot (VC), è stata costituita l'area territoriale denominata "Borghi delle Vie d'Acqua", che raggruppa 56 Comuni delle Province di Vercelli (51), Alessandria (3) e Torino (2), situati tra i fiumi Dora Baltea, Sesia e Po.

Food e LIPU per valorizzare il mercato del riso basato su principi di sostenibilità, premiando le aziende che mantengono gli *habitat* naturali in risaia⁵⁰.

Nel complesso, l'insieme degli interventi richiamati consente di cogliere come, nel caso piemontese, il modello dei Contratti di Zona Umida tenda a tradursi in un sistema articolato di azioni e politiche integrate, nelle quali strumenti finanziari, progettazione territoriale e iniziative di valorizzazione concorrono alla costruzione di un quadro operativo coerente e strutturato.

6. Ulteriori casi italiani di Contratti di Zona Umida: una tassonomia ragionata

Muovendo da tale esperienza, e ampliando lo sguardo oltre il contesto piemontese, val la pena di esaminare anche il Contratto di Zona Umida della Riserva Naturale Regionale Sentina, il Contratto di Zona Umida del Sistema della Laguna di Caorle e il Contratto di Zona Umida della Laguna Nord di Venezia, che rappresentano differenti livelli di applicazione degli strumenti negoziali applicati alla *governance* delle zone umide, collocandosi lungo un *continuum* che va da modelli pienamente operativi a configurazioni che riflettono diversi gradi di formalizzazione amministrativa e di capacità attuativa.

6.1. Il Contratto di Zona Umida della Sentina: un modello strutturato e integrato

Nel percorso di progressiva estensione del paradigma contrattuale dagli ambiti fluviali agli ecosistemi complessi, il Contratto di Zona Umida della Sentina⁵¹, insieme al Contratto di Zona Umida

⁵⁰ Nell'ambito della programmazione regionale, un ruolo rilevante è svolto dai fondi strutturali europei, e in particolare dal Programma Regionale FESR 2021–2027 della Regione Piemonte che prevede specifiche linee di finanziamento destinate alla realizzazione, al potenziamento e alla riqualificazione delle cosiddette infrastrutture verdi e blu, intese come reti ecologiche multifunzionali capaci di generare e sostenere servizi ecosistemici. Attraverso tali strumenti, una parte significativa delle azioni previste nella strategia ambientale dei Contratti trova concreta attuazione, contribuendo a rafforzarne la dimensione operativa. In tale contesto si collocano, a titolo esemplificativo, alcuni interventi promossi nel territorio vercellese. Il progetto relativo alla valorizzazione e riqualificazione della rete dei fontanili della zona umida della pianura vercellese, finanziato nell'ambito delle misure rivolte al rafforzamento della resilienza dei territori fluviali al cambiamento climatico, si inserisce in una logica di recupero funzionale di elementi idraulici tradizionali, con l'obiettivo di migliorarne la capacità ecologica e la funzione di regolazione idrica. Analogamente, il progetto di sviluppo territoriale sostenibile e rigenerazione del patrimonio storico, paesaggistico e ambientale tra il Borgo di Leri Cavour e il Bosco delle Sorti di Trino evidenzia un approccio integrato, volto a coniugare interventi di riqualificazione ambientale, ricostruzione di connessioni ecologiche e valorizzazione del patrimonio territoriale, anche attraverso la realizzazione di infrastrutture verdi e la promozione di forme di fruizione sostenibile. Tali iniziative risultano ulteriormente rafforzate dall'attivazione di processi di progettazione partecipata, che coinvolgono una pluralità di soggetti istituzionali e territoriali, contribuendo a consolidare il carattere multilivello e cooperativo dell'azione pubblica. In questo quadro si inseriscono anche interventi riconducibili alla dimensione dello sviluppo socio-economico, tra i quali assume particolare rilievo l'organizzazione della prima edizione di "Risò – Festival Internazionale del Riso", promossa da un ampio partenariato istituzionale e scientifico. Al di là della dimensione promozionale, tale iniziativa appare significativa in quanto esprime una modalità di integrazione tra valorizzazione economica, identità territoriale e sostenibilità ambientale, contribuendo a rafforzare la visibilità del sistema produttivo locale e a favorire processi di apertura ai mercati internazionali. In questa prospettiva, eventi di questo tipo possono essere letti non soltanto come strumenti di promozione, ma come componenti di una più ampia strategia di sviluppo territoriale, in cui la dimensione economica si intreccia con quella ambientale e culturale.

⁵¹ Regione Marche – Comune di San Benedetto del Tronto. 2021, *Contratto di Zona Umida della Riserva Naturale Regionale Sentina. Accordo di programmazione negoziata*, 28 aprile 2021. Un ruolo rilevante viene riconosciuto al Contratto di Zona Umida anche in relazione alle strategie di adattamento ai cambiamenti climatici per i corpi idrici e più in generale i bacini idrografici – su cui si palesano, con manifestazioni sempre più eclatanti, gli effetti locali dei cambiamenti climatici e che rappresentano lo snodo territoriale su cui si concentrano gli interessi

della pianura risicola vercellese, rappresenta uno dei casi più strutturati sotto il profilo giuridico, istituzionale e operativo. I documenti istitutivi qualificano espressamente lo strumento come accordo di programmazione negoziata, inserendolo nella medesima famiglia dei Contratti di Fiume, di Lago, di Costa e di acque di transizione e richiamandone la funzione di concorso alla definizione e all'attuazione degli strumenti di pianificazione di bacino e di distretto. Tale scelta consente di collocare il contratto all'interno dell'architettura multilivello delineata dalla direttiva quadro sulle acque e dalla normativa nazionale, evitando una configurazione meramente localistica o settoriale della *governance* dell'Zona umida. Il riferimento sistematico ai piani di gestione delle acque e del rischio alluvioni attribuisce infatti al Contratto una funzione di raccordo tra programmazione sovraordinata e interventi territoriali puntuali, rafforzandone la legittimazione istituzionale.

Sotto il profilo territoriale, l'esperienza della Sentina si sviluppa in un contesto caratterizzato da elevata complessità socio-ecologica, segnato dalla compresenza di Zona naturale protetta, agricoltura intensiva, insediamenti rurali diffusi, infrastrutture costiere e flussi turistici stagionali⁵². In tale quadro, il Contratto assume esplicitamente la funzione di dispositivo integrativo, volto a ricomporre interessi e usi del suolo potenzialmente confliggenti all'interno di una strategia unitaria di gestione. La Zona Umida non viene trattata come enclave naturalistica isolata, ma come nodo funzionale di un mosaico territoriale più ampio, nel quale le dinamiche idrologiche, produttive, paesaggistiche ed economiche risultano strettamente interconnesse.

Particolarmente rilevante è l'architettura procedurale del percorso, articolata in una fase di analisi conoscitiva integrata, nella redazione di un documento strategico di medio-lungo periodo, nella definizione di un programma d'azione pluriennale e nell'istituzione di un sistema di monitoraggio continuo. Tale struttura consente di trasformare l'approccio ecosistemico in una sequenza ordinata di decisioni, impegni e interventi verificabili. Il Programma d'Azione, in particolare, individua azioni strutturali e non strutturali, ne definisce i soggetti responsabili, le tempistiche, le fonti di finanziamento e gli indicatori di risultato, configurandosi come vero e proprio strumento di implementazione territoriale⁵³.

legittimi dei diversi attori territoriali e la regolazione dei conflitti, unita alla necessità di assumere decisioni che garantiscano territori e bacini idrografici realmente resilienti.

⁵² La Riserva Naturale Regionale Sentina, istituita ai sensi dell'articolo 11, comma 2, della L.R. 15/1994 (Delibera n. 156 del Consiglio Regionale delle Marche 14 dicembre 2004, n. 212), si estende su un'area di 177 ettari, interamente compresa nel territorio del Comune di San Benedetto del Tronto, tra l'abitato di Porto d'Ascoli a Nord ed il fiume Tronto a Sud, tra la linea di costa ad Est ed e la ferrovia ad Ovest. L'area s'inserisce lungo il sistema costiero marchigiano, caratterizzato da costa piatta e rettilinea (la cui articolazione è legata principalmente alle opere di difesa, ai porti ed alle foci fluviali armate) ed è da sempre legata all'ambiente di foce del fiume Tronto. Il territorio ha un fronte costiero di circa 1,6 km, compreso tra la foce del Tronto e l'abitato di Porto d'Ascoli ed un'ampiezza media di circa 900 metri, dall'attuale linea di riva sino alla linea ferroviaria Bologna – Bari, che costituisce il limite occidentale. La Riserva è costituita infatti da una zona umida residuale nell'ampio tratto di costa adriatica, di oltre 400 Km, compreso tra le Valli di Comacchio e le lagune di Lesina e Varano e presenta condizioni ecologiche relittuali in un territorio quasi completamente antropizzato. Oggi presenta caratteri floristici unici e svolge un ruolo determinante per l'avifauna migratoria rappresentando così un elemento strategico per la rete ecologica anche di area vasta. La Riserva ospita infatti la ZSC IT 5340001 "Litorale di Porto d'Ascoli" che si estende per circa 213 ha, di cui 104 ha di acque costiere; tale area ha un rilevante ruolo conservazionistico sia per le diverse specie animali che ospita, con particolar riguardo per l'avifauna, che per i loro habitat naturali. All'interno della Riserva, oltre alle aree naturali protette, si estendono: terreni agricoli, in cui le attività produttive assumono regimi fortemente intensivi (di tipo arativo, in pianura, e seminativo) che vanno spesso in conflitto con la conservazione della biodiversità; e un tessuto edilizio di tipo prettamente rurale. Tali aree sono individuate dal Piano di Gestione come ambiti di promozione economica e sociale.

Sotto il profilo sostanziale, le azioni previste dal Contratto riguardano il ripristino della funzionalità idrologica, la riqualificazione degli *habitat*, la gestione sostenibile delle pratiche agricole limitrofe, il contenimento delle pressioni antropiche e la valorizzazione compatibile dell'Zona. In tal modo, il Contratto si configura come strumento di traduzione operativa dei principi di conservazione attiva, superando un approccio meramente vincolistico e proponendosi di orientare verso modelli di gestione adattativa⁵⁴.

In prospettiva sistemica, il caso Sentina anticipa alcune delle logiche oggi promosse dalla *Nature Restoration Law*, mostrando come dispositivi volontari e cooperativi possano costituire sedi privilegiate di territorializzazione degli obiettivi europei di ripristino, adattamento climatico e resilienza. In particolare, la centralità del monitoraggio, l'integrazione tra politiche settoriali e la valorizzazione delle soluzioni basate sulla natura rendono il contratto potenzialmente compatibile con le future strategie nazionali di attuazione del Regolamento⁵⁵.

Il piano d'azione dedica, infatti, un'attenzione specifica alla riqualificazione morfologica delle barene, alla tutela dei prati sommersi e delle zone di transizione acqua-terra, nonché al recupero delle dinamiche naturali di sedimentazione e circolazione idrica, riconosciute come presupposto fondamentale per la stabilità ecologica del sistema. Tali interventi sono concepiti non solo in funzione conservativa, ma anche in relazione alla capacità degli ecosistemi di garantire servizi di regolazione, quali la protezione dalle mareggiate, la riduzione dell'erosione costiera⁵⁶, la mitigazione degli effetti

⁵³ Il Programma d'Azione del Contratto di Zona Umida della Riserva Naturale Regionale Sentina struttura una piattaforma stabile di cooperazione interistituzionale attraverso specifici strumenti di *governance* e coordinamento operativo. In particolare, l'azione G1 prevede l'istituzione di un tavolo permanente di negoziazione tra il Comune di San Benedetto del Tronto e il Comune di Ascoli Piceno, quale sede di raccordo tra le politiche ambientali, idriche e territoriali; l'azione G2 disciplina il monitoraggio continuativo del processo contrattuale, assicurando la coerenza tra programmazione strategica e attuazione operativa; l'azione G5 è finalizzata alla realizzazione di un database cartografico condiviso, funzionale all'integrazione delle informazioni ambientali e pianificatorie. Sul piano settoriale, numerose azioni risultano dichiaratamente coerenti con il Piano di Gestione della Riserva e con gli strumenti di pianificazione vigenti, favorendo un coordinamento sistematico tra tutela ambientale, gestione delle risorse idriche e governo del territorio. Parallelamente, il coinvolgimento diretto del Consorzio di Bonifica, degli operatori agricoli, delle associazioni ambientaliste e di altri soggetti economici, previsto in diverse schede attuative, consente di integrare le strategie produttive locali con gli obiettivi di conservazione e riqualificazione ecosistemica, configurando il Contratto come sede di composizione stabile tra interessi pubblici e privati.

⁵⁴ Sul punto Cfr. *Decisioni adattive transizione permanente e adeguamento dei titoli amministrativi*, a cura di E. BOSCOLO, Napoli, 2026; E. BOSCOLO, *L'urbanistica della contemporaneità. Evoluzione e futuro del piano: beni comuni, servizi ecosistemici e di urbanità, principi e funzioni per uno strumento adattivo*, Torino, 2026.

⁵⁵ Pur in assenza di riferimenti espliciti al Regolamento (UE) sul ripristino della natura, il Programma d'Azione del Contratto di Zona Umida della Riserva Naturale Regionale Sentina contempla una serie di interventi riconducibili, sul piano sostanziale, agli obiettivi oggi propri della *Nature Restoration Law*. In particolare, l'azione A10 prevede attività di ripristino e riqualificazione degli ambienti umidi e di miglioramento dei sistemi di alimentazione idrica, finalizzate all'incremento della biodiversità; l'azione A8 è volta all'eliminazione delle specie aliene invasive, sia vegetali sia animali, con effetti diretti sul recupero degli habitat naturali; l'azione A11 riguarda la reintroduzione della specie *Emys orbicularis*, quale misura di rafforzamento della biodiversità faunistica; l'azione A9 disciplina, infine, il monitoraggio sistematico degli ambienti umidi e delle specie di interesse conservazionistico. Tali interventi, inseriti in una strategia triennale articolata in assi di *governance*, ambiente e sviluppo, anticipano in chiave operativa alcune delle direttrici oggi formalizzate dalla normativa europea, pur collocandosi in un quadro giuridico antecedente e privo di un esplicito raccordo con gli obblighi unionali.

⁵⁶ Piano di azione allegato al Contratto, 49. Individuazione delle variabili complesse (geologiche, geomorfologiche e della dinamica dei litorali, idrogeologiche, sedimentologiche, naturalistiche in genere) alla base dell'azione di arretramento della linea di costa, attraverso l'analisi dettagliata dei processi di erosione e deposizione attual-

dell'innalzamento del livello del mare e la depurazione naturale delle acque. Parallelamente, numerose azioni sono rivolte al rafforzamento della biodiversità⁵⁷, attraverso il miglioramento degli *habitat* per l'avifauna migratoria, la salvaguardia delle aree di riproduzione e alimentazione delle specie ittiche, il contenimento delle specie invasive e il monitoraggio delle comunità biologiche⁵⁸. In questo quadro, particolare rilievo assume l'integrazione tra interventi ecologici e attività di ricerca applicata, finalizzata alla valutazione dei servizi ecosistemici in termini sia ambientali sia socio-economici, anche in funzione di una loro progressiva valorizzazione nelle politiche locali.

Il Contratto promuove, inoltre, forme di fruizione compatibile, con particolare riferimento alla regolazione dei rapporti con le attività di pesca, diportistiche e turistiche, storicamente incidenti sugli equilibri lagunari, di educazione ambientale e di turismo sostenibile, concepite come strumenti indiretti di tutela della biodiversità, nella misura in cui rafforzano la consapevolezza del valore funzionale degli ecosistemi lagunari. Ne risulta un modello di intervento che supera la tradizionale separazione tra conservazione e sviluppo, configurando le azioni di tutela come investimenti sul capitale naturale del territorio⁵⁹.

6.2. Il Contratto della Laguna Nord di Venezia: criticità di coordinamento e debolezza istituzionale

Dopo il caso appena esaminato, caratterizzato da un elevato grado di strutturazione istituzionale e di integrazione tra dimensione partecipativa e capacità attuativa, l'analisi vuol proseguire con il caso

mente in corso di svolgimento, anche alla luce dei cambiamenti climatici in atto e delle variazioni eustatiche; tale percorso di ricerca e analisi territoriale potrà essere svolto in tutta l'area considerata direttamente responsabile dei processi in corso nell'area della Riserva Sentina, allo scopo di determinare puntualmente le opere necessarie (in aggiunta o in sottrazione) a contrastare il fenomeno dell'arretramento e, laddove possibile, invertire la tendenza in atto. Tale lavoro di analisi potrà coinvolgere anche le variabili idrodinamiche alla base dei processi di trasporto sedimentario, con principale riferimento allo stato e alla evoluzione dei bacini idrografici principali anche in rapporto al deficit di apporto sedimentario causato dalla crescente pressione antropica.

⁵⁷ Piano di azione allegato al Contratto, p. 62, Attività di ripristino delle zone umide, incremento della loro eterogeneità al fine di garantire maggiore biodiversità e miglioramento del sistema di alimentazione idrica delle stesse attraverso l'ottimizzazione del sistema di irrigazione del Consorzio di Bonifica.

⁵⁸ Piano di azione allegato al Contratto, p. 59, Per quanto riguarda le specie vegetali si ritiene opportuno intervenire su quelle considerate invasive, soprattutto di ambienti dunali e retrodunali (ad esempio *Amorpha* sp. e *Oenothera* sp.). L'azione prevede eradicazione manuale in diversi periodi dell'anno anche al fine di evitare la dispersione di semi. In merito alle specie animali, maggiore attenzione dovrà essere focalizzata sulla Nutria e su Tartarughe palustri aliene (*Trachemys* sp.). La prima principalmente proveniente dal fiume Tronto, le seconde oggetto di rilascio all'interno delle zone umide. La cattura di tali specie potrà avvenire tramite trappolaggio. Per una efficace riduzione dell'impatto della Nutria è fondamentale intervenire su tutta l'asta fluviale del Tronto.

⁵⁹ L'abaco delle azioni del Contratto di Area Umida della Laguna Nord di Venezia si articola in un insieme strutturato di interventi volti a integrare dimensioni ambientali, sociali ed economiche della gestione territoriale. In particolare, l'Azione 01 prevede la definizione partecipata e la disseminazione di uno "Statuto dei luoghi", finalizzato alla condivisione dei valori fondativi dell'ecosistema lagunare; l'Azione 02 istituisce forme permanenti di coordinamento tra le associazioni locali, attraverso tavoli di lavoro e iniziative congiunte; l'Azione 03 promuove il coordinamento tra gruppi di ricerca pubblici e privati, nonché la definizione di un piano pluriennale di ricerca integrata e di attività di monitoraggio dei servizi ecosistemici; l'Azione 04 interviene sull'accessibilità e sulla riqualificazione degli spazi pubblici, coniugando fruizione e tutela; l'Azione 05 sviluppa una strategia integrata per la mobilità sostenibile, fondata su tavoli istituzionali, raccolta dati e progetti pilota; l'Azione 06, infine, è rivolta alla promozione di una fruizione consapevole e responsabile della laguna. Nel loro insieme, tali interventi configurano il Contratto come una piattaforma multilivello di *governance*, orientata al coordinamento delle politiche settoriali, alla partecipazione degli stakeholder e alla costruzione di una gestione ecosistemica condivisa.

del Contratto di Zona Umida della Laguna Nord di Venezia⁶⁰, nel quale emergono in modo evidente le criticità connesse al coordinamento istituzionale e alla continuità dell'azione amministrativa.

È bene chiarire che nel Contratto di Zona Umida della Laguna Nord di Venezia una delle principali peculiarità risiede nella centralità attribuita alle azioni orientate al mantenimento e al rafforzamento dei servizi ecosistemici, declinate, in questo caso, con le specificità della biodiversità lagunare⁶¹. La laguna si configura come un sistema fragile, esposto a sollecitazioni continue e spesso disallineate rispetto agli obiettivi di tutela a causa del turismo, che assume una funzione strutturalmente ambivalente, configurandosi, al tempo stesso, come risorsa economica primaria e come fattore di pressione ambientale e territoriale. L'intensificazione dei flussi turistici contribuisce ad accentuare i fenomeni di erosione, l'alterazione degli equilibri idrodinamici, l'incremento dell'inquinamento e la progressiva trasformazione funzionale degli spazi lagunari, incidendo sulla resilienza degli ecosistemi e sulla qualità della vita delle comunità locali.

A tale vulnerabilità ecologica si accompagna una crescente competizione tra usi del territorio, riconducibile alle attività turistiche, industriali, agricole, portuali e infrastrutturali, che tende a generare conflitti latenti e sovrapposizioni regolative. La pluralità di interessi coinvolti e la stratificazione delle competenze amministrative producono, in molti casi, assetti decisionali frammentati, caratterizzati da limitata capacità di coordinamento intersettoriale e da una debole integrazione tra strumenti di pianificazione.

Nonostante la sottoscrizione formale del Contratto di Zona Umida della Laguna Nord di Venezia nel luglio 2021 e la programmazione di numerose azioni⁶², ad oggi non risultano disponibili report pubblici di avanzamento, né evidenze verificabili sull'effettiva attuazione di tali interventi al di là della fase di avvio e della documentazione di processo, il che riflette la natura di percorso partecipativo ancora in evoluzione piuttosto che di programma operativo vincolante⁶³ ed una frammentazione istituzionale marcata, derivante dalla presenza di una pluralità di attori pubblici e privati operanti su scale diverse, non sempre coordinati tra loro. In questo quadro, il percorso partecipativo, pur ampio e articolato, risulta indebolito dalla mancata adesione formale del Comune di Venezia, che incide negativamente sulla capacità del Contratto di esercitare una funzione di guida e di legittimazione nei confronti degli altri enti coinvolti. L'assenza dell'attore istituzionale principale determina, per riflesso, il progressivo indebolimento dell'impegno di alcune amministrazioni minori e contribuisce a limitare il peso politico del processo⁶⁴.

⁶⁰ Comune di Venezia – Regione Veneto – Università Ca' Foscari Venezia, *Contratto di Area Umida della Laguna Nord di Venezia. Programma d'Azione e Documenti di processo*, 2021–2023.

⁶¹ Nelle premesse del contratto vi è scritto che la Laguna Nord di Venezia e le aree contermini costituiscono un territorio nel quale coesistono valenze e criticità ambientali e socioeconomiche la cui complessità risulta in buona parte già riconosciuta ma ancora non pienamente affrontata, tra le quali si riscontrano: 3 - presenza di valori ambientali e culturali di elevatissimo pregio, oggetto di tutela e gestione conservativa, ma al contempo interessati da minacce legate alle caratteristiche ecosistemiche della laguna, alle pressioni antropiche di livello locale e ai cambiamenti climatici a scala globale; - ricorrenza sempre più frequente di situazioni di allagamento, e dissesto, legate al fenomeno dell'acqua alta; - presenza di un sistema di fruibilità integrata ad alto valore aggiunto, caratterizzato da elementi di rilievo locale e sovralocale, con esigenze di gestione, controllo, manutenzione, riqualificazione e integrazione.

⁶² Il programma consta di 8 azioni e 76 attività specifiche

⁶³ Sul percorso del Contratto di Area Umida della Laguna Nord di Venezia, cfr. M. PACE, M. DE MARCHI, *Il contratto di area umida per la Laguna Nord di Venezia: tra conflitti e prospettive*, in *Territorio*, 2022, 93-100.

⁶⁴ M. PACE- M. DE MARCHI, *Il contratto di area umida per la Laguna Nord di Venezia: tra conflitti e prospettive*, cit., 93.

6.3. Il Contratto della Laguna di Caorle: una configurazione intermedia tra programmazione e attuazione

Pur a fronte di problematiche di fondo in larga misura analoghe, riconducibili alla fragilità degli ecosistemi lagunari, alla pressione antropica e alla complessità degli assetti istituzionali, l'esperienza del Contratto di Zona Umida del Sistema della Laguna di Caorle⁶⁵ consente di osservare modalità differenti di risposta, con particolare riferimento al rapporto tra strutturazione programmatoria e capacità attuativa. Quest'ultimo è caratterizzato da una forte interdipendenza tra dinamiche ambientali e attività economiche, in particolare legate al turismo balneare, alla pesca, all'agricoltura e alla gestione idraulica.

Dal punto di vista istituzionale, il Contratto di Caorle si distingue per il ruolo centrale svolto dal Consorzio di Bonifica e per una partecipazione relativamente compatta degli enti locali e regionali, che ha favorito la definizione di un assetto programmatorio formalmente strutturato. Il Programma d'Azione costituisce, in tal senso, un tentativo di superare la dimensione meramente dichiarativa del Contratto, introducendo una logica di pianificazione operativa.

Tuttavia, nonostante la presenza di uno strumento programmatorio formalizzato, anche il caso di Caorle presenta criticità sul piano dell'attuazione e della trasparenza. Non risultano, infatti, facilmente reperibili report pubblici sistematici di monitoraggio o documenti di rendicontazione periodica sullo stato di avanzamento delle singole azioni. La fase attuativa appare quindi meno visibile e meno verificabile rispetto alla fase di progettazione.

Ne deriva una configurazione intermedia del Contratto: più strutturata, ma meno consolidata rispetto ai casi dotati di sistemi stabili di monitoraggio e rendicontazione.

7. Considerazioni conclusive

L'analisi dei Contratti di Zona Umida conferma come tali strumenti rappresentino una delle più avanzate declinazioni delle forme di *governance* collaborativa applicate alla gestione degli ecosistemi idro-ecologici complessi. Essi si collocano all'intersezione tra politiche ambientali, pianificazione territoriale, gestione delle risorse idriche e sviluppo rurale, offrendo un quadro flessibile capace di integrare saperi tecnici, conoscenze locali e interessi differenziati. In questo senso, i Contratti di Zona Umida contribuiscono a superare modelli decisionali settoriali e frammentati, favorendo una visione sistemica delle dinamiche ecologiche e socio-economiche che caratterizzano le aree umide.

Dal punto di vista funzionale, il principale valore aggiunto di tali strumenti risiede nella loro capacità di costruire spazi stabili di cooperazione tra attori pubblici e privati, all'interno dei quali possono essere condivisi obiettivi di lungo periodo, priorità di intervento e responsabilità operative. Attraverso processi strutturati di consultazione, co-progettazione e monitoraggio, i Contratti di Zona Umida consentono di rafforzare il capitale sociale territoriale e di promuovere forme di corresponsabilità nella tutela degli ecosistemi, riducendo il rischio di conflitti e favorendo l'accettazione sociale delle politiche ambientali.

Tuttavia, l'esperienza applicativa mostra con chiarezza come l'efficacia di tali strumenti sia fortemente condizionata dal grado di coinvolgimento sostanziale delle istituzioni pubbliche competenti. Nei contesti in cui le amministrazioni assumono un ruolo prevalentemente formale,

⁶⁵ *Contratto di Area Umida del Sistema della Laguna di Caorle, Accordo di Programmazione con allegato Programma d'Azione*, 2020.

limitato alla sottoscrizione dell'accordo o alla partecipazione episodica ai tavoli di confronto, il contratto tende a perdere progressivamente capacità di indirizzo e di coordinamento. In assenza di un presidio istituzionale stabile, le dinamiche decisionali restano ancorate agli strumenti tradizionali di pianificazione e autorizzazione, rispetto ai quali il contratto finisce per assumere una funzione meramente accessoria.

Un ulteriore fattore di criticità riguarda, in particolare, la debole integrazione dei Contratti di Zona Umida con i sistemi di pianificazione territoriale, urbanistica, paesaggistica e di bacino. Quando gli obiettivi e le azioni previste dal Contratto non trovano adeguato riscontro nei piani regolatori, nei piani di gestione delle acque, nei programmi di sviluppo rurale e nei documenti di programmazione finanziaria, essi rimangono privi di effettiva capacità prescrittiva e attuativa. Ne deriva una scissione tra la dimensione partecipativa e quella regolativa dell'azione pubblica, che compromette la sostenibilità nel tempo delle iniziative avviate.

Viceversa, laddove le amministrazioni pubbliche assumono un ruolo di promotrici, coordinatrici e garanti dell'attuazione, i Contratti di Zona Umida mostrano una significativa capacità di incidere sulle politiche territoriali. In questi contesti, il Contratto opera come dispositivo di raccordo multilivello, in grado di collegare le strategie europee e nazionali in materia di biodiversità, adattamento climatico e gestione delle risorse idriche con le esigenze e le specificità locali. La presenza attiva del settore pubblico favorisce inoltre la stabilizzazione delle reti di cooperazione e la continuità dei processi di monitoraggio e valutazione.

Ne consegue che i Contratti di Zona Umida non possono essere interpretati come strumenti sostitutivi dell'azione amministrativa, bensì come meccanismi di rafforzamento della capacità pubblica di governo del territorio. La loro efficacia dipende in larga misura dalla qualità delle istituzioni coinvolte, dalla chiarezza delle competenze, dalla disponibilità di risorse e dalla capacità di integrare la dimensione partecipativa con quella regolativa e programmatica. In altri termini, la tenuta del modello contrattuale sembra dipendere meno dalla sua architettura partecipativa e più dalla qualità delle amministrazioni chiamate a sostenerlo. L'esperienza piemontese consente di osservare come, in presenza di un adeguato livello di coordinamento istituzionale, di strumenti programmatici strutturati e di continuità amministrativa, i Contratti possano progressivamente assumere una funzione più incisiva, avvicinandosi a veri e propri dispositivi di governo del territorio.

Pertanto, il consolidamento dei Contratti di Zona Umida richiede un'evoluzione sia sul piano normativo sia su quello organizzativo. Appare necessario, da un lato, rafforzare il riconoscimento formale di tali strumenti all'interno dei sistemi di pianificazione e programmazione, prevedendo specifici meccanismi di raccordo e di valutazione degli esiti. Dall'altro lato, risulta imprescindibile investire nella formazione delle amministrazioni locali e nella costruzione di competenze interdisciplinari, capaci di governare processi complessi e multilivello.

In definitiva, i Contratti di Zona Umida si configurano come strumenti ad elevato potenziale trasformativo, ma al tempo stesso come dispositivi istituzionalmente esigenti. Essi producono risultati significativi solo in presenza di una pubblica amministrazione consapevole, responsabile e strutturata, in grado di assumere un ruolo attivo e continuativo nel processo⁶⁶. In mancanza di tali condizioni, il rischio è che la *governance* collaborativa si riduca a una dimensione retorica, priva di reale incidenza

⁶⁶ La natura prevalentemente volontaria dei Contratti di Fiume ne rende l'efficacia fortemente dipendente dalla presenza di un soggetto pubblico dotato di adeguata legittimazione politica e capacità di coordinamento. In assenza di una leadership territoriale stabile, tali strumenti rischiano di ridursi a sedi consultive prive di reale incidenza sulle decisioni strategiche, con conseguente svuotamento della loro funzione di governo.

sulle traiettorie di sviluppo territoriale e sulla tutela degli ecosistemi. La sfida non è, dunque, costruire nuovi strumenti partecipativi, ma garantire amministrazioni in grado di sostenerli nel tempo. In altre parole, la *governance* collaborativa senza capacità amministrativa si trasforma in simulazione istituzionale.