

CONSIGLIO REGIONALE DELLA CALABRIA

IV COMMISSIONE

ASSETTO E UTILIZZAZIONE DEL TERRITORIO - PROTEZIONE DELL'AMBIENTE

PROPOSTA DI LEGGE N. 16/10[^]

DI INIZIATIVA DEL CONSIGLIERE REGIONALE G. NICOLA

IRTO: "MODIFICHE ED INTEGRAZIONI ALLA LEGGE REGIONALE 16 APRILE 2002,

N.19 (NORME PER LA TUTELA, GOVERNO ED USO DEL TERRITORIO – LEGGE

URBANISTICA DELLA CALABRIA".



di iniziativa del Consigliere regionale N. Irto recante:

"Modifiche ed integrazioni alla Legge regionale 16 aprile 2002, n.19 (norme per la tutela, governo ed uso del territorio – Legge Urbanistica della Calabria)"

Relatore Nicola Irto

Relazione

I molteplici interessi che coesistono attorno ai fiumi sono spesso conflittuali: obiettivi specifici di gestione del rischio idraulico, conservazione della natura, valorizzazione fruitiva, uso economico-produttivo e trasformazione urbanistica adottano modalità attuative che difficilmente conducono ad una armonizzazione e integrazione. Purtroppo ognuno di questi interessi produce istanze la cui traduzione in politiche di settore o approcci localistici hanno spesso dimostrato un esito infelice. Anche nell'ambito della medesima finalità, attori distinti talvolta perseguono percorsi divergenti. L'attuazione delle misure necessarie a tendere verso l'immagine obiettivo sopra richiamata non può prescindere dalla concertazione degli interessi e dalla condivisione delle strategie alla scala locale, includendo le politiche energetiche, agro-zootecniche, di difesa del suolo, turistico-sportive, conservazionistiche (aree protette), urbanistiche, ecc...

Accanto a queste problematiche multi-settoriali, si registra una frammentazione di competenze tra molti Enti diversi, unita ad una debole efficacia nella cooperazione infra- ed inter- istituzionale e ad una scarsa diffusione della cultura della partecipazione pubblica. In particolare, nonostante il vigente quadro programmatico nazionale, regionale e locale copra oggi diversi ambiti territoriali e settoriali con disposizioni di indirizzo e prescrittine, si prende atto che l'attuale modello di governo dei fiumi e delle aree/funzioni ad essi connesse manifesta diverse criticità.

Partendo da tali presupposti, sta maturando in alcune Pubbliche Amministrazioni e in diversi settori privati l'esigenza di individuare strategie multi-obiettivo e partecipate di riqualificazione fluviale, capaci di recuperare il valore identitario del fiume, portare a sistema gli interessi in gioco, individuare soluzioni integrate di miglioramento degli ambienti fluviali e della qualità della vita. In particolare sta maturando la consapevolezza che occorra riconoscere i fiumi come entità con cui dobbiamo convivere, raccogliendo quanto possono offrire e invitandoli a comportarsi in un modo per noi preferibile, ma rispettandone la complessa dinamica ideologica, biologica e geomorfologica. In questo senso, da ormai più di un decennio, si possono registrare le prime esperienze italiane di riqualificazione negoziata tese a dare attuazione a strategie multi-obiettivo e partecipate di riqualificazione dei sistemi fluviali. Alcune di queste hanno già condotto alla formale sottoscrizione dei primi Contratti di Fiume, esperienze tese a portare il territorio ad "adottare un sistema di regole in cui i criteri di utilità pubblica, rendimento economico, valore sociale, sostenibilità ambientale intervengono in modo paritario nella ricerca di soluzioni efficaci per la riqualificazione di un bacino fluviale" (II Forum Mondiale dell'Acqua, 2000).

I circa 200 corsi d'acqua calabresi hanno storicamente espletato funzioni di cerniera tra gli ambiti territoriali interni e le frange costiere, ma anche un ruolo di connessione ecologica e collegamento socio-culturale tra le differenti comunità locali dislocate nel territorio.

Tutt'oggi presentano alti valori ambientali e peculiari dinamiche socioculturali, fucine per la gran parte di attività tradizionali autoctone che stanno oramai scomparendo. Oggi, il ruolo dei corsi d'acqua, in particolare delle fiumare, è sensibilmente mutato come dimostrano i continui stravolgimenti degli alvei negati, ricoperti, tombinati, sconvolti, cancellati. Né tantomeno gli strumenti di settore hanno saputo cogliere e valorizzare il ruolo unico e insostituibile dei corsi d'acqua calabresi.



di iniziativa del Consigliere regionale N. Irto recante:

"Modifiche ed integrazioni alla Legge regionale 16 aprile 2002, n.19 (norme per la tutela, governo ed uso del territorio – Legge Urbanistica della Calabria)"

Relatore Nicola Irto

Il territorio calabrese è inoltre notoriamente caratterizzato da una grave condizione di dissesto idrogeologico. Il progressivo abbandono dei territori montani, la progressiva urbanizzazione di aree in prossimità dei corsi d'acqua o di zone in frana, spesso conseguenza di uno sviluppo urbanistico dissennato e dell'abusivismo, ha aumentato notevolmente l'esposizione del territorio al rischio idrogeologico. Numerosi, infatti, sono gli eventi di dissesto idrogeologico verificatisi in Calabria che hanno provocato numerose vittime e danni molto elevati alla già debole economia regionale, basta ricordare a tal proposito le disastrose alluvioni del 1951, del 1972-73 ma anche i recenti fenomeni alluvionali che hanno interessato Crotone nel 1996, Soverato nel 2000, Sinopoli nel 2003, Cerzeto nel 2005, Scilla nel 2005, Vibo Valentia nel 2006, Vibo Valentia nel 2010.

Il continuo verificarsi di questi episodi ha aumentato la sensibilità verso il problema e sta producendo un cambio di rotta culturale diretto, non solo ad adeguati interventi di prevenzione e allenamento, ma anche all'adozione di strategie integrate di governance fluviale, in grado di favorire l'implementazione di misure complesse concepite a scala di bacino idrografico e sostenere uno sviluppo socio-economico equilibrato e sostenibile delle comunità interessate.

In questo senso il Contratto di Fiume di cui in premessa si pone come opportunità per affrontare con maggiore efficacia la sfida del governo dei territori fluviali, coinvolgendo tutti gli attori che a vario titolo possono contribuire alla definizione di modelli di sviluppo locale e territoriale basati sulla collaborazione e la operatività. I Contratti di Fiumepossono rispondere a questa esigenza, nel ricondurre l'identità perduta a questi luoghi e ai comprensori annessi ma anche per veicolarne lo sviluppo economico, valorizzando e incentivando quelle attività agricole, artigianali ecc. che ne rappresentano la peculiarità territoriale.

Il Contratto di Fiume, inoltre, da attuarsi secondo le disposizioni internazionali e nazionali in materia di gestione sostenibile dei sistemi fluviali, in primis la Direttiva Quadro sulle Acque (DQA) CE/60/2000, può consentire di ottimizzare i finanziamenti in essere e di attrarre nuove risorse nell'ambito della nuova programmazione economica comunitaria. La stessa Direttiva Quadro sulle Acque, formalmente recepita dal D.lgs 152/2006 e ss.mm.ii., e la Direttiva per la gestione del rischio idraulico (CE/2007/60) promuovono, tra l'altro, la partecipazione attiva di tutte le parti interessate all'attuazione dei Piani di Gestione dei distretti idrografici, perseguendo un approccio integrato per la gestione dei sistemi fluviali, attraverso un percorso di governance collaborativa capace di favorire processi decisionali multi-obiettivo, multi-livello e multi-attoriali di raggiungere sinergicamente gli obiettivi generali delle due Direttive. I Contratti di Fiume si pongono, pertanto, in continuità funzionale con tali disposizioni e possono essere inquadrati come esperienze di implementazione a scala di bacino delle strategie di distretto idrografico.

Le esperienze di Contratto di Fiume avviate in Europa ed in Italia sono state finalizzate in primis al miglioramento ambientale del corso d'acqua in oggetto, ricercando tuttavia un approccio aperto e integrato con gli altri obiettivi coinvolti, tra cui la difesa del suolo, la razionalizzazione degli usi economico-produttivi delle risorse idriche e la valorizzazione turistica-sportiva-ricreativa.

Le prime esperienze di Contratti di Fiume in Italia sono state avviate recentemente nelle regioni Lombardia e Piemonte, seguite recentemente anche da altre regioni, riconoscendo al Contratto di Fiume un ruolo di strumento programmatico di governante integrata.



di iniziativa del Consigliere regionale N. Irto recante:

"Modifiche ed integrazioni alla Legge regionale 16 aprile 2002, n.19 (norme per la tutela, governo ed uso del territorio – Legge Urbanistica della Calabria)"

Relatore Nicola Irto

L'avvio dei Contratti di Fiume in Calabria crea i presupposti per superare lo stallo istituzionale che tipicamente affligge le politiche di settore e favorisce l'attivazione di misure integrate di governo del territorio (strutturali e non strutturali) attraverso la collaborazione e il coinvolgimento degli attori locali.

Ciò rafforza l'esigenza di colmare il vuoto presente nel nostro quadro normativo regionale in materia di riqualificazione ambientale e non solo, resosi oramai improcrastinabile e necessario proprio nel nostro territorio tristemente noto come sfasciume pendulo, nell'ottica di uno sviluppo integrato dell'area fluviale, quale obiettivo strategico non rinunciabile.

RELAZIONE TECNICO-ECONOMICA

La proposta di legge introduce un nuovo articolo alla legge urbanistica regionale la cui finalità è quella di dare un quadro ordinamentale a strumenti come "la pianificazione, la tutela ed il recupero del territorio regionale, nonché l'esercizio delle competenze delle funzioni amministrative ad esso attinenti".

L'istituto introdotto, quello del Contratto di Fiume, viene configurato come un accordo, sottoscritto su base volontaria, che a valle di un'azione di concertazione svolta fra i soggetti gestori della risorsa e del territorio (strutture di governo) e i rappresentanti delle categorie che hanno interessi legati ai territori fluviali (i c.d. stakeholders) quali p. es. agricoltori, industriali, associazioni ambientaliste ecc., ma anche i singoli cittadini a vario titolo interessati ai corsi d'acqua, individua una serie di atti e di attività operative utili alla salvaguardia ed alla corretta gestione del fiume e delle attività economiche e sociali ad esso connesso.

Si tratta quindi di promuovere un moderno approccio che vede il coinvolgimento e la responsabilizzazione di tutti i portatori di interesse nella definizione delle politiche in materia di acque.

L'articolo poi rinvia alla definizione delle linee guida la regolamentazione puntuale dell'istituto, linee in cui verranno disciplinate le modalità di partecipazione al contratto da parte di tutti i soggetti interessati.

I Contratti di Fiume sono configurati come strumenti di attuazione del Piano di Tutela delle Acque redatto in conformità ai dettami della Direttiva europea quadro sulle acque (2000/60/CE) e del D.lgs. 152/2006. Essi costituiscono un metodo di lavoro per la gestione negoziata e partecipata delle risorse idriche a scala di Area idrografica. Non costituiscono un livello aggiuntivo di pianificazione, ma una modalità di gestione territoriale del corso d'acqua a cui si aderisce volontariamente, attraverso cui integrare e coordinare gli strumenti di pianificazione e programmazione e gli interessi presenti sul territorio. Giuridicamente il Contratto di Fiume è da intendersi come "Accordo di programmazione negoziata".

Ogni soggetto coinvolto partecipa secondo le proprie conoscenze e, finanziariamente, in relazione alle proprie possibilità di spesa e agli impegni che si è assunto al momento della firma del Contratto di Fiume e della sottoscrizione del relativo Programma d'Azione.

L'attuazione in via amministrativa dei Contratti di Fiume comprende quattro momenti distinti: la fase di Preparazione, la fase di Attivazione, la fase di Attuazione e la fase di Consolidamento.

Le fasi di Preparazione e di Attivazione sono strettamente connesse e devono garantire la costruzione di un percorso partecipato che conduca il territorio in modo consapevole e condiviso



di iniziativa del Consigliere regionale N. Irto recante:

"Modifiche ed integrazioni alla Legge regionale 16 aprile 2002, n.19 (norme per la tutela, governo ed uso del territorio – Legge Urbanistica della Calabria)"

Relatore Nicola Irto

alla firma del Contratto. La costruzione e la condivisione del quadro conoscitivo, completo delle criticità e dei valori ambientali, paesistici e sociali del territorio, delle politiche e dei progetti locali (Dossier preliminare), rappresenta il documento essenziale di discussione che permette ai tavoli di partecipazione di costruire uno scenario strategico di medio-lungo periodo, visione di riferimento per la costruzione del Programma di Azione del Contratto. L'esperienza in altri contesti ha evidenziato il valore di un accordo preliminare (p.es. nella forma di un Protocollo di Intesa) da sottoscrivere in fase dì avvio del percorso di Contratto, quale elemento aggregante della partecipazione e catalizzatore degli altri interessi diffusi sul territorio.

La "partecipazione" in queste prime due fasi rappresenta il fulcro del processo: una partecipazione diffusa che sappia da una parte stimolare e consolidare la cooperazione interna ed interistituzionale e dall'altra coinvolgere il mondo dei privati anche mettendo in relazione e a confronto il "sapere esperto" con l'esperienza dei soggetti che vivono quotidianamente il territorio.

Una partecipazione con elevato "valore" deve essere necessariamente garantita anche per l'eventuale processo di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) a cui può essere sottoposto il Programma di Azione del Contratto di Fiume qualora risulti da assoggettare in seguito a specifica verifica preliminare.

A valle della definizione del Programma di Azione, con la sottoscrizione del Contratto si dà formalmente avvio alla fase di Attuazione. Un formale "Accordo di Programmazione Negoziata" stipulato dai soggetti interessati, è lo strumento attraverso cui ognuno si assume concretamente, nell'ambito delle proprie attribuzioni, impegni concreti per la realizzazione delle misure e delle azioni

La sottoscrizione, pur essendo il coronamento di un percorso impegnativo deve essere inteso come il punto di partenza di un cammino di attività partecipata che deve garantire l'operatività del Programma di Azione e lo stabilizzarsi di un metodo di lavoro. In questa fase sono individuate le responsabilità attuatine e le relative risorse finanziarie con l'individuazione del soggetto coordinatore dell'azione, responsabile della relativa realizzazione, e degli altri soggetti coinvolti. La realizzazione dei contratti prosegue con una fase di consolidamento nella quale sono previste le azioni di monitoraggio e di aggiornamento periodico del Contratto di Fiume.

Dal punto di vista finanziario lo strumento non produce ulteriori oneri finanziari rispetto a quelli già iscritti nel bilancio della Regione Calabria per la attuazione del Piano di Tutela delle Acque e per la Gestione dei bacini idrografici. I predetti piani sono finanziati con risorse derivanti dal Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) e dal Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR).



di iniziativa del Consigliere regionale N. Irto recante:

"Modifiche ed integrazioni alla Legge regionale 16 aprile 2002, n.19 (norme per la tutela, governo ed uso del territorio – Legge Urbanistica della Calabria)"

Relatore Nicola Irto

Art. 1

(Integrazione alla legge regionale n. 19 del 16 aprile 2002)

1. Dopo l'articolo 40 della legge regionale 16 aprile 2002, n. 19 (Norme per la tutela, governo ed uso del territorio - Legge Urbanistica della Calabria) è aggiunto il seguente:

"Art.40 bis (Contratti di fiume)

- 1. Si definisce Contratto di Fiume un atto volontario di impegno condiviso tra soggetti pubblici e privati finalizzato alla riqualificazione ambientale -paesaggistica e alla connessa rigenerazione socio-economica di un sistema fluviale e del relativo bacino idrografico unitamente alla gestione del rischio idraulico. Il Contratto di fiume si configura come un accordo di programmazione negoziata definito in coerenza con la pianificazione vigente e nel rispetto delle competenze specifiche dei vari attori interessati, da attuarsi secondo le Linee Guida di cui al successivo comma 5.
- 2. Con riferimento alle finalità di cui al comma 1, con i Contratti di Fiume la Regione Calabria promuove la concertazione e l'integrazione delle politiche a livello di bacino e sottobacino idrografico, adottando forme idonee di partecipazione attiva e favorendo la definizione di strategie condivise tra gli attori interessati.
- 3. I Contratti di Fiume concorrono alla definizione, all'attuazione e all'aggiornamento degli strumenti di pianificazione di distretto con riferimento alla scala di bacino e sotto-bacino idrografico, ovvero al Piano di gestione del rischio alluvioni di cui all'art. 7 del Decreto Legislativo del 23 febbraio 2010, n. 49, e del Piano di gestione delle acque di cui all'art. 117 del Decreto Legislativo del aprile 2006, n. 152.
- 4. Rientrano nella definizione di Contratto di Fiume anche le fattispecie declinate su diversi ambiti idrografici (Contratto di lago, di costa, di acque di transizione, di falda).
- 5. Entro sei mesi dall'entrata in vigore di questo disposto, la Giunta Regionale adotta con regolamento attuativo, da sottoporre a parere della Commissione Consiliare competente, un documento di indirizzo per l'attuazione dei Contratti di Fiume ed il relativo programma per la promozione e il monitoraggio di tali strumenti."
- 2. La presente legge non comporta allo stato oneri finanziari.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Calabria. E' fatto obbligo, a chiunque spetti, di osservarla e di farla osservare come legge della Regione Calabria.