

PREMIO CONTRATTI DI FIUME 2018 - PAPER.

Titolo. I CONTRATTI DI FIUME.

Autore. ADELE PORTERA - SESSIONE 1¹.

Abstract. Il Contratto di Fiume è uno strumento volontario di programmazione strategica e negoziata che persegue la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale. L'espressione "Contratto di Fiume" (*Contrat de Rivière*) viene utilizzata, per la prima volta, in Francia nel 1981 e diviene un programma stabile di cofinanziamento avente, come protagonisti, soggetti essenzialmente pubblici. Si tratta di un esempio che ha ispirato, negli anni, la legislazione di diversi Paesi, dove è stato confermato l'obiettivo di ottenere un livello di protezione ambientale elevato, anche grazie all'introduzione di nuove formule idonee a dare attuazione e, al tempo stesso, a integrare il modello originario. In Italia, in particolare, il Contratto di Fiume si configura quale strumento che consente di coniugare il rendimento economico con la sostenibilità ambientale e l'utilità pubblica. Tale esperienza risponde ai principi di sussidiarietà orizzontale e verticale e consente di promuovere una *governance* locale integrata. I Contratti di Fiume consentono, quindi, di stimolare la progettualità territoriale dal basso, attraverso il raggiungimento dell'"equilibrio delle tre E": Ecologia, Equità, Economia. Nel nostro ordinamento, la promozione dei Contratti di Fiume viene intrapresa a partire dal 2007 ad opera del Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume, quale gruppo di lavoro del Coordinamento A21 Locali Italiane, mentre il legislatore nazionale interviene solo nel 2015. In particolare, l'art. 59 c. 1 della legge 221/2015 ha inserito nella parte III del D. Lgs. 152/2006 (cd. codice dell'ambiente) l'art. 68 *bis* proprio in materia di Contratti di Fiume, integrando le previsioni del titolo II, capo II, sugli strumenti di gestione dei distretti idrografici. La norma prevede che i Contratti di Fiume concorrano alla definizione e all'attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a scala di bacino e sotto-bacino idrografico, presupponendo una coerenza con i piani e i programmi già esistenti e dando vita a processi partecipativi aperti e inclusivi, con condivisione di intenti, di impegni e di responsabilità tra i soggetti aderenti. Diverse sono le finalità perseguite, le quali possono essere ricondotte all'interno di distinti settori: la tutela dell'ambiente e la prevenzione dei danni ambientali nelle zone attraversate da un bacino idrico, cui si aggiunge la promozione delle aree circostanti. In tale contesto, le parole chiave che servono ad identificare la *ratio* della disposizione di cui all'art. 68 *bis* D. Lgs. 152/2006 sono riconducibili ai concetti di volontarietà, responsabilità e integrazione, pienamente rispondenti al modello di Partenariato Pubblico - Privato oggi disciplinato dagli artt. 180 ss. D. Lgs. 50/2016. Il sistema proposto sembra effettivamente offrire un livello elevato di tutela che supera quello degli strumenti già esistenti, grazie alla sua portata innovativa, soprattutto con riguardo agli esiti e alle soluzioni proposte.

Introduzione: Il presente lavoro di ricerca si propone l'obiettivo di fornire al lettore una visione tendenzialmente completa dello strumento dei Contratti di Fiume, della sua disciplina legislativa, dell'inquadramento nell'ambito degli strumenti a disposizione dell'amministrazione per lo svolgimento della propria attività e, in particolare, della riconduzione al modello di Partenariato Pubblico - Privato. Emergono, tuttavia, anche dei punti di debolezza in tale ricostruzione, in quanto appare configurabile il rischio di elusione delle procedure di evidenza pubblica e delle disposizioni in materia di pareggio di bilancio. Per di più, non si rinviene una semplificazione rispetto al complesso *iter* di formazione dei Contratti di Fiume sviluppatosi nella prassi anteriore all'intervento del legislatore, soprattutto se si pone l'attenzione sulla fase iniziale di studio. Tali difficoltà possono essere superate, però, attraverso lo svolgimento di appositi controlli e l'iniziativa, nelle diverse fasi di formazione dei Contratti di Fiume, del Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume, cui è assegnato il fondamentale ruolo di coordinamento e di indirizzo. Inoltre, la ricostruzione proposta potrebbe sollevare perplessità in coloro che considerano applicabile il modello del Partenariato Pubblico - Privato esclusivamente alla materia dei servizi pubblici. Tale obiezione può essere, però, superata ponendo l'attenzione sulla attuale formulazione dell'art. 180 c. 8 D. Lgs. 50/2016. Il nuovo codice dei contratti pubblici prevede, infatti, un elenco meramente indicativo dei contratti riconducibili al Partenariato Pubblico - Privato, aperto al ricorso a modelli atipici in conformità ai principi esposti in materia dall'Unione Europea. L'utilizzo della contrattazione atipica da parte della P.A., anche nei rapporti con i privati, consente, invero, di creare modelli di cooperazione flessibili e adeguati rispetto alle concrete esigenze dei soggetti

¹ Il lavoro di ricerca è stato pubblicato su www.federalismi.it n. 18 del 27/09/2017 ed è disponibile all'indirizzo: http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=34824&content=I+contratti+di+fiume&content_author=%3Cb%3EAdele+Portera%3C/b%3E.

coinvolti. Limiti intrinseci a ogni attività della P.A. rimangono, quindi, unicamente la necessità di perseguire l'interesse pubblico e il rispetto delle regole proprie dell'agire pubblico. Con specifico riguardo ai Contratti di Fiume, l'interesse pubblico perseguito consiste nella creazione, attraverso procedimenti di negoziazione e di diretta attuazione dei principi dell'U.E., di un sistema integrato di gestione dei corsi d'acqua e delle zone limitrofe, con il coinvolgimento attivo della comunità e delle istituzioni presenti su un determinato territorio.

Azioni e Metodi. In questo lavoro di ricerca è stato preso in esame, pur con carattere sintetico, lo strumento dei Contratti di Fiume, allo scopo di evidenziare la complessità e la varietà delle problematiche e delle indagini che lo stesso sollecita. La scelta di ripercorrere le linee della sua elaborazione, entro la dialettica degli strumenti già presenti nell'ordinamento nazionale e in quello dell'Unione europea, è stata determinata dalla volontà di ricostruire un quadro tendenzialmente completo della disciplina. La trattazione presenta una struttura composta da tre parti, ciascuna delle quali prende in esame uno dei molteplici ed interessanti aspetti della figura in analisi. La prima parte del lavoro si sofferma sul vaglio della prassi sviluppatasi anteriormente all'intervento del legislatore nel 2015 e dell'esame dell'*iter* di formazione dei Contratti di Fiume, in un contesto privo di riferimenti legislativi unitari e che lascia ampio margine di discrezionalità alle singole amministrazioni regionali e agli enti locali. La seconda parte conduce un'analisi del dato normativo attualmente in vigore. L'inserimento dell'art. 68 *bis* nel D. Lgs. 152/2006 ha prodotto, infatti, considerevoli effetti in materia di CdF, grazie all'esplicito riferimento alla programmazione negoziata, ma lasciando aperti alcuni dubbi interpretativi. La terza parte si propone di risolvere le questioni sollevate e non affrontate dall'art. 68 *bis* sopra richiamato, attraverso uno studio dell'evoluzione delle modalità di azione della P.A. e degli interventi legislativi in materia (da ultimo, il D. Lgs. 50/2016), che consentono di individuare, nel Partenariato Pubblico - Privato, lo strumento maggiormente idoneo a permettere una stabile e ordinata, oltretutto unitaria, applicazione dei Contratti di Fiume.

Risultati. L'analisi della disciplina prevista dall'art. 68 *bis* D. Lgs. 152/2006 in materia di Contratti di Fiume consente di rilevare come la stessa abbia il merito di introdurre uno strumento duttile e utile, pienamente compatibile con il modello di Partenariato Pubblico - Privato. Caratteristiche fondanti tanto il modello di Partenariato Pubblico - Privato, quanto i Contratti di Fiume sono, infatti, il coinvolgimento della P.A. e dei privati, la costante attività di pianificazione, monitoraggio e controllo, la ripartizione dei rischi e il perseguimento di un sistema di amministrazione cogestito. L'inquadramento dei Contratti di Fiume in tale ambito comporta, invero, rilevanti conseguenze in riferimento al regime applicabile, sia in riferimento alle fasi che lo compongono (progettazione, finanziamento, realizzazione del progetto, gestione, manutenzione e controllo), sia con riguardo alla possibilità di spostare il peso economico della gestione e la tutela dei corsi d'acqua sui privati (seppure non totalmente), autorizzando le P.A. coinvolte a ricorrere al cd. *off balance*, ossia alla registrazione fuori bilancio dei debiti contratti per raggiungere le finalità proprie dei Contratti di Fiume. Inoltre, la partecipazione dei privati con le relative competenze tecniche permette di accrescere il grado di efficienza e di efficacia dell'azione della P.A. e di trovare soluzioni alternative per l'innovazione delle infrastrutture e dei servizi, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale ex art. 118 c. 4 Cost. Tale modello consente di superare le differenze createsi, nei diversi contesti amministrativi e geografici regionali, anteriormente all'intervento del legislatore nazionale nel 2015 (e illustrate nella tabella seguente). L'obiettivo resta quello di **"restituire i corsi d'acqua al territorio e il territorio ai corsi d'acqua"**, come sottolineato già nel 2007 dal Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume.

Regione	Attività svolta
Lombardia	Attivazione di processi da parte delle amministrazioni locali e attuazione pratica degli stessi con l'assegnazione di un ruolo importante all'amministrazione regionale.
Piemonte	L'organizzazione dei Contratti di Fiume avviene su base provinciale con progetti schematici e precisi.
Abruzzo	La promozione dei Contratti di Fiume a livello istituzionale ha dato vita all'Assessorato regionale alle politiche agricole e ai contratti di fiume e a un osservatorio regionale <i>ad hoc</i> , con il risultato di un incremento considerevole dell'applicazione dell'istituto in analisi.
Campania	In un primo momento, ha fatto ricorso a figure differenti rispetto ai Contratti di Fiume, quali le società miste o il sistema di affidamento <i>in house</i> . L'amministrazione regionale campana si è attivata negli ultimi anni, avviando ben quattordici progetti di Contratti di Fiume e prevedendone una gestione su scala provinciale.
Sicilia	Non ha, allo stato, adottato una propria disciplina regolativa dei Contratti di Fiume. Tuttavia, con la l. r. n. 19/2015 è stata introdotta una normativa in materia di risorse idriche, volta a definire i

	principi per la tutela, il governo pubblico e partecipativo della gestione delle acque. Inoltre, con la delibera della Giunta regionale del 25 settembre 2015, è stata siglata la "Proposta di adesione alla Carta Nazionale dei Contratti di Fiume".
--	---

Conclusioni. All'interno dell'ampio quadro degli strumenti a disposizione della P.A. per lo svolgimento della propria attività, lo studio condotto consente di evidenziare l'importanza dei Contratti di Fiume in relazione a diversi profili. Innanzitutto, attraverso un unico strumento, si perseguono finalità molto differenti, ma tra loro connesse, quali la tutela dei bacini idrografici e la promozione delle aree interessate. Si creano sistemi di *governance* locale partecipata idonei a superare le difficoltà riscontrate, soprattutto dagli enti locali, per la gestione delle esigue risorse disponibili e per l'erogazione dei servizi richiesti dalla popolazione. In tale contesto, si rileva, inoltre, il ruolo propulsivo svolto dall'intervento del legislatore, il quale attraverso l'introduzione dell'art. 68 *bis* nel D. Lgs. 152/2006 ha riconosciuto, contrariamente ad altri ordinamenti, rilevanza giuridica ai Contratti di Fiume e ha fornito agli interpreti un'indicazione importante di qualificazione dello strumento in esame attraverso l'esplicito richiamo agli strumenti di programmazione negoziata. Nonostante un primo istintivo scetticismo, un'analisi più attenta rivela il significato di portata simbolica della prospettiva adottata dai Contratti di Fiume, propulsiva dello sviluppo di un sistema di gestione dei bacini idrografici uniforme e non di una mera complicazione dell'impianto normativo complessivo. Il sistema proposto sembra effettivamente offrire un livello elevato di tutela che supera quello degli strumenti già esistenti, grazie alla sua portata innovativa, soprattutto con riguardo agli esiti e alle soluzioni proposte. Il progetto in corso di realizzazione presenta sicuramente delle criticità non trascurabili, le quali potranno essere superate solo tramite un lavoro costante delle istituzioni e dei soggetti privati che con le stesse collaborano. I tempi per il conseguimento dei risultati sperati dipendono proprio dall'efficacia e dall'efficienza di tale interazione: al fine di consentire un incremento della tutela dei corsi d'acqua e, al tempo stesso, una maggiore promozione delle aree dagli stessi attraversate, bisognerà osservare l'atteggiamento, la consapevolezza e gli intenti degli interpreti, delle amministrazioni pubbliche e degli operatori del mercato ed incentivare lo sviluppo di solide pratiche volte a favorire la corretta applicazione della disciplina prevista in materia di Contratti di Fiume.

Bibliografia essenziale.

- Bastiani M., *Affinché l'Italia smetta di franare quando piove: i Contratti di Fiume per uscire dalla cultura del rischio e dell'emergenza*, in *Geologia dell'Ambiente* n. 1 /2013, Periodico trimestrale della SIGEA (Società Italiana di Geologia Ambientale), gennaio - marzo 2013.
- Bastiani M., *Contratti di fiume. Pianificazione strategica e partecipata dei bacini idrografici*, Dario Flaccovio Ed., 2011.
- Bastiani M. - Martini E. - Pineschi G. - Lazzari F. - Paterni S., *River contracts for sustainable development in the Italian context: The Serchio River Case Study*, in *UNESCO's contribution to the United Nations World Water Development Report 2015 - Facing the Challenges - Case studies and indicators*, p. 15 ss.
- Billet Ph. - Zamuth M.E., *Les contrats de rivière. Outils pratiques de gestion globale fondés en droit?*, Actes, Les cahiers d'action juridique, 1992, n. 78, p. 13.
- Bompan E. - Brambilla I. N., *Che cos'è l'economia circolare*, Edizioni Ambiente, 2016.
- Bonfanti V., *Il partenariato pubblico privato alla luce del nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Amministrazione in Cammino*, 20 luglio 2016.
- Ciaglia G., *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, Maggioli Ed., 2013, p. 51 ss.
- Couraud G. - Petit K. - Michon J., *Les schémas d'aménagement et de gestion des eaux: vingt ans d'existence*, Office national de l'eau et des milieux aquatiques, luglio 2014.
- Dipace R., *Partenariato pubblico privato e contratti atipici*, in *Università degli Studi di Roma Tor Vergata pubblicazioni della facoltà di giurisprudenza nuova serie*, Giuffrè Ed., 2006.
- Grosseries A., *Les contrats de rivière*, Amén, 1997, disponibile su: <http://www.academia.edu>.
- Gusmaroli G., *I contratti di fiume in Europa e in Italia: principi ed esperienze*, studio Eco - Ingegno, disponibile all'indirizzo: <http://www.acquerisorgive.it>.
- Molaschi V., *La partecipazione dei privati al governo della gestione delle acque. Riflessioni sull'attuazione della direttiva 2000/60/CE*, in *Acqua, Servizio pubblico e partecipazione*, a cura di M. Andreis, Giappichelli Ed., Torino, 2015, p. 143 ss.
- Panato M. - Sperotto N. - Giannotti V., *Il regime dei contratti esclusi e il partenariato pubblico privato*, ed. IPSOA, 2016.