

Il supporto finanziario ai processi e Programmi d'Azione dei Contratti di Fiume

Stato dell'arte e prospettive



CReIAMO PA

Per un cambiamento sostenibile

Il supporto finanziario ai processi e Programmi d'Azione dei Contratti di Fiume

Stato dell'arte e prospettive

A cura di:

Massimo Bastiani
Alessandro de Carli
Paola Rizzuto

Autori:

Capitolo 1 - **Vito Borrelli**, Rappresentanza in Italia della Commissione Europea: paragrafo 1.1; **Andrea Bianchini**, Commissione Europea DG-Ambiente: paragrafo 1.2; **Riccardo Monaco**, Agenzia per la Coesione Territoriale: paragrafo 1.3; **Luigi Servadei**, Rete Rurale Nazionale, Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali: paragrafo 1.4.

Capitolo 2 - **Massimo Bastiani**, ONCdF, UTS Sogesid: paragrafo 2.1; **Gabriele Pasquini**, Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica (DIPE), Presidenza del Consiglio dei Ministri: paragrafo 2.2; **Sara Valaguzza**, Università degli Studi di Milano: paragrafo 2.3; **Veronica Vecchi**, SDA - Bocconi: paragrafo 2.4; **Germana Di Falco**, Agenzia per la Coesione Territoriale: paragrafo 2.5; **Paola Rizzuto**, **Giulia Sandalli**, ONCdF, UTS Sogesid: paragrafo 2.6; **Giovanni Vetrutto**, Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie (DARA), Presidenza del Consiglio dei Ministri: paragrafo 2.7; **Marco Bussone**, Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani (UNCENM): paragrafo 2.8.

Capitolo 3 - **Alessandro de Carli**, ONCdF, UTS Sogesid: paragrafo 3.1; **Oriana Cuccu**, NUVAP - Dipartimento per le Politiche di Coesione, Presidenza del Consiglio dei Ministri: paragrafo 3.2; **Pierpaolo Pescara**, **Patrizio Schiazza**, Regione Abruzzo: paragrafo 3.3; **Cristiana Avenali**, Regione Lazio: paragrafo 3.4; **Mila Campanini**, Regione Lombardia, **Alessandra Gelmini**, ERSAF Lombardia: paragrafo 3.5; **Giuliana Porrà**, Regione Marche: paragrafo 3.6; **Paolo Mancin**, **Floriana Clemente**, Regione Piemonte: paragrafo 3.7.

Capitolo 4 - **Paola Rizzuto**, ONCdF, UTS Sogesid: paragrafo 4.1; **Vera Corbelli**, **Maria Pagliaro**, Autorità di Bacino Distrettuale dell'Appennino Meridionale: paragrafo 4.2; **Maria Grazia Falciatore**, **Romeo Melillo**, Regione Campania: paragrafo 4.3; **Maurizio Nicolai**, Regione Calabria: paragrafo 4.4; **Andrea Zotti**, **Claudia Campana**, Regione Puglia: paragrafo 4.5.

Capitolo 5 - **Massimo Bastiani**, **Alessandro de Carli**, ONCdF, UTS Sogesid: paragrafo 5.1; **Luca D'Agnese**, Cassa Depositi e Prestiti: paragrafo 5.2; **Elena Jachia**, Fondazione Cariplo: paragrafo 5.3; **Marisa Parmigiani**, Gruppo Unipol: paragrafo 5.4; **Chiara Candelise**, Ecomill: paragrafo 5.5.

Piano Editoriale e Comunicazione: **Simona Mazzuca**, ONCdF- UTS Sogesid SpA.

Hanno contribuito:

Maddalena Mattei Gentili

Direttore Generale della Direzione Generale per la sicurezza del Suolo e dell'Acqua (DG SuA) del Ministero della Transizione Ecologica (MiTE)

Carmelo Gallo

Presidente e AD di Sogesid SpA

Teresa Federico

Direzione Generale per la sicurezza del Suolo e dell'Acqua (SuA) del Ministero della Transizione Ecologica (MiTE)
Responsabile Linea 6 WP2, Progetto CReAMO PA

Simone Pajno,

Università degli Studi di Sassari

Mario Clerici

Comitato d'Indirizzo dell'Osservatorio Nazionale dei Contratti di Fiume (ONCdF)

Carlo Fortunato

Gruppo di Pilotaggio Progetto CReAMO PA e Coordinatore UTS Sogesid

Giulia Sandalli

ONCdF, UTS Sogesid

Si ringraziano:

Riccardo Cafolla, Giulio Conte, Roberta Fidanza, Giancarlo Gusmaroli e Vittoria Sechi *ONCdF, UTS Sogesid*.

INDICE

PREMESSA	4
INTRODUZIONE	6
SINTESI DEI CONTENUTI	7
EXECUTIVE SUMMARY	9
DALLE POLITICHE EUROPEE IN CAMPO AMBIENTALE ALLA PROGRAMMAZIONE 2021 -2027	11
1.1 DALL'AGENDA 2030 PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE AL <i>GREEN DEAL</i> EUROPEO	12
1.2 IL QUADRO DI RIFERIMENTO EUROPEO E LE OPPORTUNITÀ PER I CONTRATTI DI FIUME NEL PERIODO DI PROGRAMMAZIONE 2021-2027	14
1.2.1 Il quadro politico e strategico europeo	14
1.2.2 Risorse disponibili e fabbisogno di investimenti	15
1.2.3 Una politica di coesione 2021-2027 coordinata	17
1.2.4 Possibilità di finanziamento per i Contratti di Fiume	18
1.3 STRUMENTI E PROGRAMMI PER LA COESIONE TERRITORIALE	20
1.4 PAC 2021-2027: PIANO STRATEGICO NAZIONALE, NUOVA ARCHITETTURA VERDE. L'USO SOSTENIBILE DELLE RISORSE IDRICHE E LE OPPORTUNITÀ' PER I CONTRATTI DI FIUME	23
ESITI, TENDENZE E PROSPETTIVE DEL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO	25
2.1 IL CONTRIBUTO DELLA PARTECIPAZIONE E DEI PARTENARIATI AL RAGGIUNGIMENTO DEGLI OBIETTIVI DI SVILUPPO SOSTENIBILE NEI BACINI E SOTTOBACINI IDROGRAFICI	26
2.1.1 La nuova programmazione, una sfida per i CdF: esiti, tendenze e prospettive del Partenariato Pubblico Privato	28
2.2 I PARTENARIATI PUBBLICO PRIVATO NELLA GESTIONE CONDIVISA E SOSTENIBILE DEI TERRITORI	29
2.3 MODELLI CONTRATTUALI FLESSIBILI E ADATTIVI AGLI ACCORDI COLLABORATIVI	32
2.4 <i>L'IMPACT-INVESTING</i> PER LA REALIZZAZIONE DI PROGETTI A IMPATTO SOCIALE	36
2.5 GLI INVESTIMENTI TERRITORIALI INTEGRATI PER L'IMPLEMENTAZIONE DI INTERVENTI MULTIDIMENSIONALI E INTERSETTORIALI	37
2.6 GLI AIUTI DI STATO	41
2.6.1 Definizione di Aiuto di Stato: contesto normativo e procedurale	41
2.6.2 Applicabilità della normativa sugli Aiuti di Stato ai CdF	43
2.7 BENI COMUNI E PROGETTI DI COMUNITA'	46
2.8 AREE MONTANE E FRAGILI: VERSO NUOVI MODELLI DI INTERVENTO SUL TERRITORIO	48
PROGRAMMAZIONE 2021-2027: IL RUOLO DELLE REGIONI	51
3.1 RISORSE FINANZIARIE E FABBISOGNI DEI CONTRATTI DI FIUME	52
3.1.1 Il finanziamento dei processi di CdF	52
3.1.2 I fabbisogni finanziari dei Programmi d'Azione	55
3.2 OPPORTUNITA' PER I CONTRATTI DI FIUME NELLA POLITICA DI COESIONE	56

3.3	REGIONE ABRUZZO: LE ESPERIENZE A SUPPORTO DEI CONTRATTI DI FIUME	59
	3.3.1 Le azioni di supporto attuate dalla Regione Abruzzo a sostegno dei CdF	59
	3.3.2 Le prospettive di inserimento dei CdF negli strumenti di programmazione regionale	60
3.4	REGIONE LAZIO: LE ESPERIENZE A SUPPORTO DEI CONTRATTI DI FIUME	61
	3.4.1 Le azioni di supporto attuate dalla Regione Lazio a sostegno dei CdF	61
	3.4.2 Le prospettive di inserimento dei CdF negli strumenti di programmazione regionale	62
3.5	REGIONE LOMBARDIA: LE ESPERIENZE A SUPPORTO DEI CONTRATTI DI FIUME	63
	3.5.1 Le azioni di supporto attuate dalla Regione Lombardia a sostegno dei CdF	63
3.6	REGIONE MARCHE: LE ESPERIENZE A SUPPORTO DEI CONTRATTI DI FIUME	65
	3.6.1 Le azioni di supporto attuate dalla Regione Marche a sostegno dei CdF	65
	3.6.2 Le prospettive di inserimento dei CdF negli strumenti di programmazione regionale	66
3.7	REGIONE PIEMONTE: LE ESPERIENZE A SUPPORTO DEI CONTRATTI DI FIUME	67
	3.7.1 Le azioni di supporto attuate dalla Regione Piemonte a sostegno dei CdF	67
	3.7.2 Le prospettive di inserimento dei CdF negli strumenti di programmazione regionale	68
	PROGRAMMAZIONE 2021-2027: IL RUOLO DELLE REGIONI “MENO SVILUPPATE”	71
4.1	I CONTRATTI DI FIUME NELLA PROGRAMMAZIONE: STATO DELL'ARTE, FABBISOGNI E PROSPETTIVE NELLE REGIONI “MENO SVILUPPATE”	72
4.2	PIANIFICAZIONE DISTRETTUALE E CONTRIBUTO DELLE ESPERIENZE DI GOVERNANCE DEI CONTRATTI DI FIUME	76
	4.2.1 Condizioni per una gestione della risorsa idrica in forma realmente “partecipata” e a scala di bacino idrografico	76
	4.2.2 Azioni sinergiche all'interno dei vari livelli di governo territoriale per CdF coerenti e fattibili	77
4.3	REGIONE CAMPANIA: LA PROGRAMMAZIONE A SUPPORTO DELLE ESPERIENZE DEI CONTRATTI DI FIUME	78
	4.3.1 Le azioni di supporto attuate dalla Regione Campania a sostegno dei CdF	78
	4.3.2 Le prospettive di inserimento dei CdF negli strumenti di programmazione regionale	79
4.4	REGIONE CALABRIA: LA PROGRAMMAZIONE A SUPPORTO DELLE ESPERIENZE DEI CONTRATTI DI FIUME	81
	4.4.1 Le azioni di supporto attuate dalla Regione Calabria a sostegno dei CdF	81
	4.4.2 Le prospettive di inserimento dei CdF negli strumenti di programmazione regionale	82
4.5	REGIONE PUGLIA: LE ESPERIENZE A SUPPORTO DEI CONTRATTI DI FIUME	83
	4.5.1 Le azioni di supporto attuate dalla Regione Puglia a sostegno dei CdF	83
	4.5.2 Le prospettive di inserimento dei CdF negli strumenti di programmazione regionale	84
	FINANZA PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE E LA GIUSTA TRANSIZIONE	87
5.1	FINANZA SOSTENIBILE: OPPORTUNITA' PER I CONTRATTI DI FIUME	88
5.2	IL SUPPORTO DI CASSA DEPOSITI E PRESTITI A PROGETTI DI GREEN ECONOMY E DI INVESTIMENTI SOSTENIBILI	90
5.3	IL RUOLO DELLE FONDAZIONI BANCARIE, PER INCENTIVARE GLI INVESTIMENTI SOSTENIBILI VOLTI A VALORIZZARE LA RISORSA IDRICA IN UN'OTTICA DI BACINO	92
5.4	IL GREEN BOND, STRUMENTO FINANZIARIO FINALIZZATO ALLA RACCOLTA DI FINANZIAMENTI PRIVATI DA PARTE DEL SETTORE PUBBLICO	94
5.5	IL RUOLO DELLA PARTECIPAZIONE E CONDIVISIONE NEL FINANZIAMENTO DI PROGETTI CON RICADUTE TERRITORIALI E SOCIALI ATTRAVERSO L'EQUITY CROWDFUNDING	97
	BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA	100

PREMESSA

Maddalena Mattei Gentili

Direttore Generale della Direzione Generale per la sicurezza del Suolo e dell'Acqua (SuA) del Ministero della Transizione Ecologica (MiTE)

La sfida dello sviluppo sostenibile necessita di una continua osservazione dei diversi sistemi ambientali, economici e sociali al fine di individuare approcci e strumenti efficaci da replicare in altri ambiti. I Contratti di Fiume (CdF) ne sono un esempio: nati in Francia nei primi anni Ottanta del secolo scorso, si sono sviluppati in alcune Regioni italiane fino a diventare uno strumento riconosciuto dall'ordinamento nazionale (art. 68 *bis* del Testo Unico dell'Ambiente).

L'attenzione è ora rivolta alle modalità di finanziamento dei Contratti di Fiume e delle azioni che scaturiscono dalla partecipazione e condivisione con le comunità locali: guardando all'esperienza dei CdF avviati in Italia, raccolta in questa pubblicazione, è possibile constatare come essi abbiano potuto, finora, usufruire di finanziamenti europei (diretti ed indiretti), di finanziamenti regionali e, solo in piccola parte, di finanziamenti nazionali e privati.

Mutuando l'esperienza di altri ambiti della programmazione, ad esempio, della Strategia Nazionale per le Aree Interne, i Contratti di Fiume, promuovendo l'uso integrato di fondi, hanno la potenzialità di portare a un risultato globale migliore, a parità di importo dell'investimento, rispetto a quello derivante dalle singole iniziative. I CdF, infatti, riescono ad attirare risorse multi-fondo e multisettoriali grazie alla presenza di un'ampia compagine di attori coinvolti che condividono strategie e progetti.

Al fine di rendere sempre più efficace questo strumento, gli accordi tra finanziatori, attuatori e comunità locali possono avvantaggiarsi delle forme più consone e flessibili del Partenariato Pubblico Privato, fruendo dell'ampia sperimentazione già fatta anche in altri settori e contesti.

La presente pubblicazione mette a disposizione di chi opera nei Contratti di Fiume, ma più in generale della Pubblica Amministrazione, una panoramica sulle opportunità presenti nella nuova programmazione europea 2021-2027 e provenienti dalla finanza sostenibile, anche in forme innovative.

Ci auguriamo che questo lavoro possa essere una valida guida per ampliare le conoscenze sul tema e per migliorare la scelta di approcci e modalità operative al fine di rendere sempre più incisivi e concreti il percorso e il contributo dei Contratti di Fiume nell'ambito della transizione ecologica.

Carmelo Gallo

Presidente e AD, Sogesid SpA

È inutile nascondere la soddisfazione da ingegnere idraulico che si è occupato per tanti anni di problemi legati al territorio, di vedere coinvolti in questa iniziativa alcuni tra i massimi esperti in Italia, molti di loro con competenze internazionali, per affrontare insieme dei temi che oltre alla dimensione tecnica attengono allo sviluppo e alla convivenza sociale. In veste di Presidente di Sogesid, rappresento il soggetto attuatore del Progetto CReAMO PA, "Competenze e Reti per l'Integrazione Ambientale e per il Miglioramento delle Organizzazioni della PA", finanziato nell'ambito del PON Governance 2014-2020 - Asse 1 "Sviluppo della capacità amministrativa e istituzionale per la modernizzazione della Pubblica Amministrazione", con l'obiettivo di raggiungere una maggiore efficienza nella PA in campo ambientale affrontare unitariamente e in maniera complementare il tema del rafforzamento della capacità amministrativa. Un progetto quindi piuttosto complesso con un'ambizione veramente importante che è quella di riuscire a costruire una rete di expertise e di esperienze da mettere a disposizione delle Pubbliche Amministrazioni. Si tratta di un progetto che si è dimostrato lungimirante perché attraverso le attività e le iniziative portate avanti si sono anticipati molti dei temi portanti del concetto stesso di transizione ecologica e più in generale di crescita sostenibile nell'ambito di una cultura ambientale. Mi fa piacere condividere questi pensieri, perché nella mia attività nella Pubblica Amministrazione ho avvertito spesso la mancanza di un gruppo di affiancamento

all'azione pubblica del tipo di quello che stiamo riuscendo a fornire attraverso il progetto CRelAMO PA. Con questo progetto Sogesid, che oggi accompagna il Ministero della Transizione Ecologica, costituisce un punto di riferimento e un supporto alle amministrazioni, una palestra per lo scambio di esperienze, il confronto, il miglioramento dei singoli e delle organizzazioni. Per dare un'idea di quello che si sta facendo, vorrei condividere alcuni dei dati del Progetto CRelAMO PA che prevede quasi 900 iniziative territoriali delle quali circa 500 già realizzate. Sono numeri enormi: 250 affiancamenti, 180 tavoli tecnici e un gruppo di quasi 140 fra esperti interni ed esterni alla Sogesid che giornalmente assistono le Pubbliche Amministrazioni nel migliorare le proprie attività e performance. Sono numeri importanti di cui essere orgogliosi. Nello specifico, la Linea 6-WP2 del Progetto CRelAMO PA dedicata ai Contratti di Fiume, sta contribuendo ad un cambiamento radicale di prospettiva, perché purtroppo in Italia tendiamo a ricordarci dei fiumi solo quando ci sono gravi alluvioni o fenomeni d'inquinamento, peraltro con cadenze sempre più frequenti e impattanti.

Ebbene, investire sui Contratti di Fiume può certamente essere una soluzione per affrontare in maniera non emergenziale queste problematiche. La forza di questi strumenti sta nella capacità di ricondurre tutte le attività antropiche che in qualche modo si ricollegano ad un ecosistema di tipo dinamico come sono i fiumi, ad una visione collettiva e strategica. Le nostre attività hanno giornalmente un impatto su ambiente e territorio e non possono essere governate attraverso scelte individuali e con una visione limitata, esclusivamente rivolta al proprio ambito amministrativo. Il fiume è l'esempio più classico di come un approccio partecipativo, estrinsecato dalla parola "contratto", possa essere il campo per scelte condivise che giungono alla stipula di un accordo fra tutte le parti coinvolte. Per sviluppare sempre di più l'efficacia di questi strumenti c'è bisogno, innanzi tutto, di migliorare la consapevolezza e la responsabilizzazione degli attori che intendono contribuire al miglioramento dei loro fiumi utilizzando i Contratti di Fiume.

Ecco perché iniziative come questa hanno non solo una valenza tecnica ma anche un rilievo sociale, culturale e comunque amministrativo. Diventano importanti proprio per il contributo complessivo che possono portare ad una transizione sempre più condivisa e efficace. Sono altresì convinto che anche nella programmazione futura, quella che ci porterà fino al 2027, si potrà trovare spazio per investimenti sempre più significativi per sostenere queste iniziative. Il seme che abbiamo piantato credo che darà una pianta sufficientemente robusta da poter disseminare i suoi frutti nel senso evocato da una bellissima parola greca che è diaspora.

INTRODUZIONE

Teresa Federico

*Direzione Generale per la sicurezza del Suolo e dell'Acqua (SuA) del Ministero della Transizione Ecologica (MiTE) Responsabile
Linea 6 WP 2, Progetto CReAMO PA*

Il documento tecnico dal titolo «*Il supporto finanziario ai processi e programmi d'azione dei Contratti di Fiume. Stato dell'arte e prospettive*» è il frutto dell'incontro tecnico per scambio di esperienze denominato «*Il supporto finanziario ai processi e programmi d'azione dei Contratti di Fiume. Fabbisogni e opportunità*», organizzato dall'Osservatorio Nazionale dei Contratti di Fiume (ONCdF) nell'ambito della linea di intervento L6-WP2 «*Rafforzamento della capacità amministrativa e tecnica delle autorità competenti per la gestione e l'uso sostenibile della risorsa idrica*», del progetto CReAMO PA, finalizzato a favorire il confronto e lo scambio di esperienze su forme di finanziamento, pubbliche e private, necessarie a sostenere i processi e i Piani di Azione (PdA) dei Contratti di Fiume (CdF) italiani.

L'ONCdF ha inteso affrontare il tema del finanziamento dei CdF, a partire dagli esiti della programmazione 2014-2020 per arrivare alle principali novità offerte dal nuovo ciclo di programmazione. I CdF italiani, in questi anni, hanno avuto la capacità di accedere a finanziamenti europei, nazionali e regionali, in base alle loro capacità progettuali conseguenti alle loro specifiche esigenze, anche se ancora in maniera limitata. La diffusione dei CdF costituisce un'opportunità per attuare, a scala locale, le politiche pubbliche, pertanto tali aspetti rappresentano una questione importante per il futuro dei CdF in Italia che è stata approfondita in sede dell'incontro tecnico cercando di favorire il confronto e la discussione, anche su questioni inerenti la finanza *cd.* strutturata e alternativa.

Con questa stessa finalità, l'ONCdF, a seguito di un'attività di ricerca e di approfondimento, già a luglio 2020, ha organizzato un primo *workshop* tecnico dal titolo «*Contratti di Fiume e politiche pubbliche nella nuova programmazione 2021-2027: prospettive ed opportunità*». In conseguenza dei molti temi affrontati durante il *workshop*, con una modalità di lavoro partecipata, sono emersi diversi fabbisogni, ripresi e trattati in questo documento tecnico, quali lo sviluppo di Partenariati Pubblico Privato (PPP) nell'ambito dei CdF, anche sotto forma di consorzi per la gestione di risorse multifondo (ad es., Investimento Territoriale Integrato - ITI); il miglioramento della qualità degli interventi nei PdA dei CdF (come, ad esempio, attraverso gli interventi integrati con priorità ad infrastrutture verdi e blu); la fattibilità dei PdA con riguardo al fabbisogno finanziario; la valorizzazione dei CdF come attuatori di progetti di comunità secondo gli Obiettivi della politica di coesione OB2 e OB5 (come, ad esempio, *green community*, comunità energetiche e *green city*).

Il consolidamento delle relazioni istituzionali avviate durante il *workshop*, ha consentito inoltre di esplorare, durante il successivo scambio di esperienze di giugno 2021, ulteriori aspetti, in aggiunta alla programmazione 2021-27, per favorire l'evoluzione attuativa ed il rafforzamento dei CdF, con l'ampliamento della discussione relativa al finanziamento dei processi e dei PdA dei CdF attraverso il possibile ricorso alla finanza di progetto, alla finanza alternativa e alle Fondazioni di origine bancaria. Le due giornate dedicate allo scambio di esperienze, sono state introdotte da una sessione iniziale finalizzata a delineare il quadro delle politiche europee in campo ambientale e della programmazione 2021-27 in Italia, cui è seguito un primo scambio di esperienze per esaminare le tendenze e le prospettive dei PPP funzionalmente ai CdF; un secondo scambio di esperienze incentrato sul nuovo ciclo di programmazione regionale dei Fondi Europei e sul ruolo rilevante che le Regioni potrebbero avere per l'attuazione dei CdF, potendo connetterli alla programmazione nazionale ed europea, attraverso i POR e i PSR, con la possibilità di integrare tra loro più assi e strumenti di programmazione e di coordinare la loro azione con quella delle Autorità di bacino distrettuale (Adbd); infine, un terzo e ultimo scambio di esperienze, con focus sull'utilizzo dei fondi nelle Regioni *cd.* «meno sviluppate» attraverso l'analisi delle politiche e strategie multi-obiettivo.

È stato anche avviato un gruppo di lavoro del Comitato di Indirizzo dell'ONCdF sullo specifico tema «CdF e programmazione 2021-27», come complemento operativo alle attività di formazione e confronto sopra descritte.

Il presente documento tecnico mira a fare sintesi di tutta l'attività svolta dall'ONCdF sul tema, avvantaggiandosi dei contributi che gli esperti coinvolti hanno messo a disposizione dei Contratti di Fiume italiani.

SINTESI DEI CONTENUTI

Il presente documento tecnico affronta la tematica delle politiche e programmi di finanziamento europei al fine di fornire ai Contratti di Fiume un quadro, il più chiaro e dettagliato possibile, sullo stato dell'arte e sulle prospettive che si potranno aprire in un prossimo futuro nel sostegno a processi e Programmi d'Azione. Uno scenario al quale contribuisce quanto già realizzato dai CdF, nei cicli di programmazione europea precedenti, assieme agli approfondimenti condotti dall'Osservatorio Nazionale dei Contratti di Fiume su questo tema (Workshop, Scambio di esperienze e Gruppo di Lavoro del Comitato d'Indirizzo dell'ONCdF).

I Contratti di Fiume sono stati riconosciuti nell'ordinamento giuridico italiano con l'inserimento dell'art. 68 bis nel D. Lgs. n. 152/06, (Testo Unico Ambiente) e lo scorso anno, il 18 novembre 2020, la Commissione VIII (Ambiente) della Camera dei Deputati ha approvato all'unanimità la risoluzione 8-00092 sul rafforzamento dell'istituto dei Contratti di Fiume che impegna il Governo «(...) ad adottare le iniziative di competenza per inserire i Contratti di Fiume nell'Accordo di partenariato e nei programmi operativi oggetto della nuova programmazione 2021-2027, garantendo la coerenza con l'attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a livello di bacino e sottobacino idrografico e un adeguato supporto finanziario ai processi e ai programmi d'azione».

In questa prospettiva, i Contratti di Fiume avvalendosi di un sistema di governance multi-scalare, della programmazione integrata e dell'impegno diretto della collettività, rappresentano un modello di riferimento per introdurre meccanismi di gestione partecipata e integrata, tesi a migliorare la quantità e la qualità della spesa comunitaria prevista nel 2021-2027, per il perseguimento degli obiettivi delle normative in materia ambientale, con particolare riferimento alla Direttiva 2000/60/CE (Direttiva Quadro sulle Acque), unitamente alla realizzazione della Direttiva 2007/60/CE (Direttiva Alluvioni) e delle Direttive 92/43/CEE (Direttiva Habitat) e 2008/56/CE (Direttiva Quadro sulla Strategia marina).

Nel quadro della nuova programmazione ispirata dal Green Deal europeo, i CdF possono contribuire a definire priorità e partenariati, in maniera partecipata e condivisa con le comunità locali, al fine di favorire e rafforzare quella transizione ecologica che riveste un ruolo centrale nelle politiche europee e nazionali.

Le risorse finanziarie messe in campo dal nuovo bilancio a lungo termine dell'UE sono ingenti: 2.018 miliardi di euro, costituiti dal quadro finanziario pluriennale pari a 1.210,9 miliardi di Euro, integrato da 806,9 miliardi di Euro attraverso *Next Generation EU* (NGEU), che consentirà all'UE di fornire finanziamenti senza precedenti nei prossimi anni per sostenere la ripresa dalla pandemia di Covid-19 e implementare le priorità politiche a lungo termine dell'UE. Il 30% delle risorse fra bilancio a lungo termine e *NextGeneration EU* deve essere speso per la lotta ai cambiamenti climatici (accantonamento di fondi per il clima). Nel nuovo ciclo di programmazione delle risorse comunitarie, la Politica di Coesione 2021-2027 si allinea anch'essa agli obiettivi del *Green Deal* europeo e attiva 373 miliardi di Euro, più 50,6 nell'ambito del NGEU e 19,2 nell'ambito del Fondo per una transizione giusta.

Nel regolamento *FESR e FC* (274 miliardi di Euro + NGEU), i Contratti di Fiume, pur non essendo esplicitamente menzionati, rientrano nella categoria delle Strategie Territoriali (ST) di cui agli articoli 22 (sviluppo territoriale integrato), 23 (strategie territoriali) e 24 (Investimenti Territoriali Integrati ITI) del regolamento generale (CRP) 2021-2027. In questa cornice, la nuova programmazione riconferma l'ITI quale uno dei tre strumenti previsti per attuare strategie territoriali, prestandosi soprattutto allorché una ST è finanziata da più fondi (ad es., FESR e FSE+) o da più Assi dello stesso Programma Operativo (PO).

Tenendo conto che, con riguardo agli interventi programmati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), il DL 31 maggio 2021, n. 77, coordinato con la Legge di conversione 29 luglio 2021, n. 108, recante "Governance del PNRR e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure", all'art. 36 ter, comma 9, "Misure di semplificazione e accelerazione per il contrasto del dissesto idrogeologico", menziona espressamente i Contratti di Fiume, sarebbe di assoluto rilievo allineare la costruzione dei PO nazionali e regionali a questo indirizzo, anche prevedendo un richiamo esplicito, a titolo esemplificativo, ai CdF nella sezione dedicata dell'Accordo di Partenariato in via di finalizzazione.

Principali destinatari di questo documento tecnico sono le Pubbliche Amministrazioni, che vi possono trovare gli elementi per rafforzare le loro competenze progettuali e per meglio avvalersi delle opportunità della programmazione europea con un inserimento organico dei CdF. In termini più generali, il documento si rivolge poi a coloro che si interfacciano con la programmazione UE e, in particolare modo, a funzionari, amministratori, dirigenti degli enti territoriali ma anche ad associazioni, operatori e imprenditori locali, che intendono favorire un approccio più olistico e integrato alla realizzazione di progetti condivisi. In questo senso, si è inteso fornire ai CdF una panoramica delle risorse finanziarie disponibili finalizzata ad un contributo operativo ai processi in atto per considerare le diverse possibilità di finanziamento cui poter attingere nella predisposizione dei loro Programmi d'Azione.

Il documento si compone di 5 capitoli e in ogni capitolo viene affrontata una specifica tematica.

Il primo capitolo, a partire dai principali indirizzi europei e nazionali, intende fornire le **informazioni di base sull'evoluzione delle politiche e sulle risorse finanziarie a disposizione**, concentrandosi sui temi ambientali e legati all'agricoltura, sulla Politica di Coesione e sulle modalità di utilizzo di tali strumenti da parte delle Regioni al fine di sostenere l'implementazione dei CdF.

Il secondo capitolo approfondisce **esiti, tendenze e prospettive del Partenariato Pubblico Privato (PPP)**, in funzione della costante necessità di offrire risposte coerenti alle istanze di aggiornamento normativo provenienti dalla legislazione comunitaria cui tanto la tematica del PPP che quella dei CdF risultano geneticamente ed indissolubilmente legate. I diversi strumenti che prevedono l'utilizzo di accordi partenariali, già utilizzati e in corso di utilizzo, quali l'Investimento Integrato Territoriale (ITI), la Strategia Nazionale Aree Interne, le *Green Community*, in questo capitolo vengono accostati ai CdF al fine di trovare linguaggi comuni e spunti per favorire l'efficacia di processi e Programmi d'Azione.

Il terzo capitolo, come anche quello successivo, approfondisce **il ruolo che hanno avuto le Regioni nel supportare i processi e i Programmi d'Azione dei Contratti di Fiume** attraverso la pubblicazione di linee guida regionali, la creazione di strutture di supporto, il co-finanziamento e, in alcuni casi, la vera e propria promozione di CdF. Le Regioni hanno a questo proposito un ruolo rilevante nella gestione integrata dei bacini idrografici in attuazione degli indirizzi dettati dai Piani di Gestione distrettuale, poiché, di fatto, costituiscono la “cerniera” attraverso cui poter connettere gli impegni derivanti dalla *governance* locale dei CdF con la programmazione finanziaria regionale, nazionale ed europea. In questo capitolo si esaminano i percorsi che cinque Regioni italiane (Abruzzo, Lazio, Lombardia, Marche e Piemonte) stanno portando avanti, in termini di supporto, sostegno e promozione dei CdF, nella prospettiva dell'inserimento sempre più organico di questo strumento negli strumenti di programmazione regionale.

Il quarto capitolo costituisce un **approfondimento sullo stato dell'arte e sulle potenzialità di sviluppo dei CdF esteso alle Regioni cd. meno sviluppate** (*sensu* UE). L'entità dei fondi destinati al Sud nei prossimi anni, come attestato dai dati pubblicati sul sito del Ministero per il Sud e la Coesione territoriale, mostra che buona parte delle risorse della nuova programmazione ma anche del PNRR saranno destinate alle Regioni cd. “meno sviluppate” con ciò ingenerando l'urgenza di rafforzamento della capacità amministrativa e di spesa dei fondi da parte di tali Regioni. Sono state perciò condivise le esperienze condotte dall'Autorità di Bacino Distrettuale dell'Appennino Meridionale e delle Regioni Calabria, Campania e Puglia. In questi territori, che hanno attivato successivamente i Contratti di Fiume rispetto alle Regioni del centro-nord, si rileva ormai una crescita progressiva di processi partecipativi di gestione integrata dei bacini idrografici che utilizzano i CdF.

Il quinto capitolo, si concentra sul tema della **finanza per lo sviluppo sostenibile e la giusta transizione**. La finalità di questo capitolo è quella di porre l'attenzione sul ruolo della finanza sostenibile in relazione alle potenziali sinergie con i Contratti di Fiume. A questo fine, è bene ricordare come la Gestione Sostenibile delle Risorse Idriche si concentri su di un utilizzo responsabile della risorsa acqua e la conservazione delle risorse ambientali ad essa correlate, al fine di raggiungere e sostenere il benessere economico e sociale, senza compromettere la sostenibilità nel tempo degli ecosistemi dipendenti dal ciclo dell'acqua.

EXECUTIVE SUMMARY

This document analyses the European Union's funding policies and programmes in order to provide River Contracts (RCs) with an overview, as much detailed as possible, on the state-of-the-art and future prospects to support processes and programmes of actions. A scenario which contributes to what has already been achieved by the River Contracts in the EU's previous programming cycles, together with the in-depth analysis conducted by the Italian Observatory on River Contracts (Osservatorio Nazionale dei Contratti di Fiume) on this topic (through workshops, exchange of experiences and the Working Groups of the Observatory Steering Committee).

The River Contracts have been recognized in the Italian legal system with the inclusion of Article 68-bis in the Legislative Decree No. 152/2006, the Environmental Consolidated Act (ECA) ("Testo Unico Ambiente"). Last year, on November 18th, the VIII Committee on Environment, Land and Public Works of the Italian Chamber of Deputies, unanimously approved the Resolution No. 8-00092 on the 'strengthening of the River Contracts' which commits the Italian Government to «take actions within its own competence to insert the River Contracts in the Italy's Partnership Agreement and operational programmes for the EU programming cycle 2021-2027, whilst ensuring consistency in the implementation of the Basin Management Plans and the Sub-basin management Plans as well as an adequate financial support to the RCs processes and programmes of actions».

In this perspective the River Contracts, making use of a multi-scalar governance system, integrated programming and direct community engagement, constitute a model for introducing participatory and integrated management mechanisms aimed at improving the quantity, and the quality, of EU spending foreseen in 2021-2027 for the pursuit of the objectives of environmental legislation, with specific regard to: the EU Water Framework Directive (2000/60/EC), the Floods Directive (2007/60/EC), the Habitats Directive (92/43/EEC), the Marine Strategy Framework Directive (2008/56/EC) and their implementing measures.

In the next, Green Deal-inspired EU programming period 2021- 2027, the River Contracts could significantly contribute to shaping priorities and partnerships in a participatory and shared manner with local communities, with a view to fostering and strengthening the ecological transition, which plays a central role in the European and national policies.

The financial resources deployed by the new total long-term EU budget are huge: EUR 2,018 billion for the EU-27, consisting of the Multiannual Financial Framework amounting to EUR 1,210.9 billion, supplemented by EUR 806.9 billion through Next Generation EU (NGEU). The Next Generation EU will allow the Union to provide unprecedented funding in the coming years to support the recovery from the Covid-19 pandemic and to implement the long-term political priorities of the EU. Thirty per cent of the long-term budget 2021-2027 together with the Next Generation EU will be paid to support the fight against climate change (funds being set aside for climate change mitigation). In the EU's next programming cycle, the Cohesion Policy for 2021-2027 is also well aligned with the objectives of the European Green Deal. Overall, it is made up of approximately EUR 373 billion, plus EUR 50.6 billion under the Next Generation EU and EUR 19.2 billion under the Just Transition Fund — JTF.

Although not specifically mentioned by the European Regional Development Fund and Cohesion Fund (EUR 274 billion + NGEU), the River Contracts fall within the scope of 'territorial development' under Chapter II of Title III of the general regulation (CRP) 2021-2027, with specific regard to Articles 22 (integrated territorial development), Article 23 (territorial strategies) and Article 24 (integrated territorial investment- ITI). Therefore, in the framework of the new EU programming cycle, the ITI is confirmed as one of the three tools to implement territorial strategies, particularly indicated when the strategy is co-financed by several funds (e.g. ERDF and ESF+) or by several Axes of the same Operational Programme.

Considering that the River Contracts are expressly mentioned in Article 36-ter paragraph 9 'Simplification and acceleration of the procedures for implementing interventions against hydrogeological instability' of the Law Decree No. 77, of 31 May 2021, converted with amendments by Law no. 108 of 29 July 2021, laying down a 'Governance of the National Recovery and Resilience Plan and first measures for strengthening administrative structures and accelerating and streamlining administrative procedures' – so-called 'Simplification Decree Bis', the full alignment of national and regional operative programmes with this approach would be of great importance, e.g. by providing an explicit reference to the RCs in the dedicated section of the Partnership Agreement (which is currently being finalized).

Anyway, in addition to the funding opportunities for specific actions arising from the operational programmes of the Cohesion policy, the River Contracts are valuable tools to promote integrated and participatory approaches in the management of natural resources,

having the potential to support integrated projects connecting different public policies (e.g. the objectives related to sustainable development and agriculture, climate change mitigation, etc.) and facilitate their implementation, with a view to contributing to local development and territorial valorisation.

The document primarily addresses public administrations and is intended to provide practical insight and advice, as well as easy-to-use tools to strengthen planning skills in the public sector and enhance the capacity of the administrative structures in Italy to incorporate River Contracts in a well-structured and coherent way, seizing the opportunities arising from the EU programming process. More broadly, it is aimed at those involved in the EU programming process, such as officials, administrators, managers of local authorities but also associations, operators and local entrepreneurs, who seek to promote a more holistic and integrated approach into the implementation of shared projects.

In this perspective, the present work provides an overview, designed for the River Contracts themselves, over the available financial resources, seeking to outline the various funding possibilities that the RCs could draw on in the preparation of their Action Programs.

The document consists of 5 chapters and each chapter deals with a specific topic.

Chapter One, on the basis of the main EU and national guiding principles, intends to provide some **background information about the evolution of policies and on the financial resources available**, focusing on environmental and agricultural issues, on the Cohesion policy and on the use of these tools by the Regions in order to support the implementation of River Contracts.

Chapter Two examines the **outcomes, trends and perspectives of the Public-Private Partnership (PPP)**, taking into account the constant need to offer coherent responses to the continuous regulatory updating required by the EU legislation, to which both the PPP and the RCs are inherently and inextricably linked. In this Chapter, the various tools that provide for the use of partnership agreements (both those already in use and those in the process of being used), such as the Integrated Territorial Investment (ITI), the National Strategy for Internal Areas, the Green Communities, are examined in relation to the River Contracts, in order to find common languages and ideas to foster the effectiveness of the RCs processes and programmes of actions.

Chapter Three, as well as the following one, **explores the role played by the Regions in supporting the River Contracts' processes and programmes of actions** through the publication of regional guidelines, the creation of dedicated structures, the implementation of co-financing measures and, in some cases, the genuine promotion of RCs. In particular, the Regions play an important role in the integrated management of river basins, which is developed in conjunction with the lines dictated by the District Management Plans, since they constitute the “hinge” through which to connect the commitments deriving from the local governance of the RCs with the regional, national and European financial planning. This Chapter examines the path that five Italian Regions (Abruzzo, Lazio, Lombardy, Marche, and Piedmont) are pursuing to support and promote the RCs, with a view to progressively include them in the regional planning tools in a more structured manner.

Chapter Four provides **an in-depth analysis of the state-of-the-art and on the potential for growth of the RCs in the regions classified as ‘less developed’** under the EU Cohesion Policy (i.e. the regions of the EU where GDP per inhabitant is less than 75% of the EU average). As highlighted by the data recently published on the Ministry for Southern Italy and Territorial Cohesion, large part of the resources of the new programming period 2021-2027, but also of the NRRP, will be allocated to the above-mentioned regions, thereby generating the urgency of strengthening the administrative and spending capacity of the administrations concerned. The Chapter presents the experiences conducted by the Southern Apennines River Basin District Authority and by the Regions of Calabria, Campania and Apulia. In these areas, where the River Contracts have been activated much later than in the Central-North of Italy, there is now a progressive growth of participatory processes for integrated management of river basins which use the River Contract tool.

Chapter Five focuses on issues related **to sustainable development financing and just transition**. The purpose of this chapter is to highlight potential synergies between sustainable finance and the River Contracts. In this respect, it is worth noting that the Sustainable Water Resources Management (SWRM), pushes for a responsible use of the water combined with the conservation of the environmental resources related to it, in order to achieve and support economic and social well-being, without compromising the sustainability over time of ecosystems dependent on the water cycle.

Foto di Simona Mazzuca

1

DALLE POLITICHE
EUROPEE IN CAMPO
AMBIENTALE ALLA
PROGRAMMAZIONE
2021 -2027

1.1 DALL'AGENDA 2030 PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE AL GREEN DEAL EUROPEO

Il *Green Deal* europeo costituisce la nuova strategia di crescita dell'Unione europea, concepita all'insegna del principio concetto di sostenibilità (Commissione europea, 2021b). Il *Green Deal* è stato presentato nel dicembre del 2019 dalla Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen come una delle iniziative fondamentali per raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 e consentire così all'Europa di divenire il primo continente a conseguire tale obiettivo a livello globale. Si tratta di una sfida fondamentale da associare alla rivoluzione digitale (che aiuterà cittadini e imprese a sfruttare appieno il potenziale delle tecnologie) e al piano d'azione per attuare il Pilastro europeo dei diritti sociali (Commissione europea, 2021d) ¹.

Il *Green Deal* europeo rappresenta, dunque, il quadro di riferimento entro il quale l'Unione europea presenta norme e misure sostenibili che possono contribuire al raggiungimento della neutralità climatica. La sostenibilità è un concetto che si declina in diversi ambiti interconnessi. In particolare, un approccio sostenibile concentra l'attenzione sull'emergenza climatica e più in generale sull'ambiente abbracciando, al contempo, anche la dimensione economica e sociale. La rivoluzione portata avanti dal *Green Deal* europeo, pone dunque al centro le politiche *green* come scopo principale, ma allo stesso tempo intende perseguire la duplice transizione verso un'Europa climaticamente neutra e un'Europa resiliente e digitalizzata. Possiamo quindi considerare il *Green Deal* come una strategia globale che va al di là dei soli obiettivi climatici (o della gestione dell'emergenza), poiché la sua azione non si limita al settore ambientale ma si estende a tutti quelli ad esso collegati. Un passo in avanti significativo si è avuto con la proposta legislativa della Commissione sul clima che intende conferire valore giuridico agli obiettivi fissati nel *Green Deal*. Con l'adozione della legge, le istituzioni dell'UE e gli Stati membri sono tenuti ad applicare le misure necessarie a livello nazionale e dell'UE per raggiungere gli obiettivi, tenendo conto dell'importanza di promuovere l'equità e la solidarietà tra gli Stati membri. Sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio (COM 2020 408 final) presentata dalla Commissione nel marzo del 2020, il Consiglio e il Parlamento europeo hanno già raggiunto un accordo politico provvisorio, il 5 maggio del 2021. La legislazione intende perseguire una riduzione delle emissioni nette di gas a effetto serra (emissioni al netto degli assorbimenti) pari ad almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990, per poi raggiungere la già menzionata neutralità climatica nei 20 anni successivi. Ovviamente, si tratta per ora di numeri e di cifre provvisori, poiché la definizione finale degli obiettivi e delle modalità è ancora oggetto di discussione. Vi sono, infatti, alcune richieste per una azione ancora più incisiva per riuscire a raggiungere impegni maggiori e più rapidamente, mentre altre posizioni tendono a ridimensionare gli obiettivi da perseguire. La discussione a livello di istituzioni europee si basa proprio su questa diversità di punti di vista. Va comunque ricordato che gli interventi di politica climatica previsti in sede UE sono allineati agli accordi di Parigi del 2015 (Commissione europea, 2016), con cui i membri delle Nazioni Unite si sono accordati per mantenere l'aumento delle temperature medie globali al di sotto

Punti di Vista

«...ci sono milioni di europei che si impegnano perché è la cosa giusta da fare.

[...] Ci sono coloro che si mettono in gioco per rafforzare la comunità a cui appartengono.

Ci sono coloro che mettono a disposizione il loro tempo per prendersi cura degli anziani o pulire un parco.

Ci sono coloro che scendono in piazza, ma che cambiano anche stile di vita per proteggere il clima.

Sono persone che vogliono fare la differenza».

Ursula von der Leyen, Presidente della Commissione europea, 27 novembre 2019.

¹ Il pilastro europeo dei diritti sociali stabilisce 20 principi e diritti fondamentali per sostenere mercati del lavoro equi e ben funzionanti, strutturati attorno a tre capitoli: pari opportunità e accesso al mercato del lavoro; condizioni di lavoro eque; protezione sociale e inclusione.

dei 2 gradi centigradi rispetto ai livelli preindustriali ². Con il rientro degli Stati Uniti negli Accordi di Parigi sul clima, un'azione globale per il raggiungimento di parametri e di obiettivi concordati per contrastare la crisi climatica diventa un po' più realistica (Commissione europea, 2016). Ci sono molti altri Paesi del mondo che si sono espressi già a favore di un raggiungimento di questi obiettivi, dalla Corea all'Australia. Il coinvolgimento di tutti i Paesi è fondamentale perché l'Europa da sola non potrà sicuramente raggiungere i risultati programmati, nonostante siano messi in campo interventi significativi in tutti i settori dell'economia dell'Unione, dalla mobilità, all'energia, all'edilizia e all'industria.

Per questo motivo all'interno del *Green Deal* europeo è stato creato il cosiddetto “*meccanismo per una transizione giusta*” (Parlamento europeo, 2021b) ³. Il meccanismo intende bilanciare, in un'ottica di sviluppo sostenibile, la rivoluzione *green* con un sostegno ai lavoratori e ai settori maggiormente colpiti dal cambiamento. Per quanto riguarda l'Europa, i Paesi che maggiormente soffrono di questa transizione sono quelli con economie basate maggiormente sullo sfruttamento del carbone, come la Polonia, la Germania, la Romania. Per questo è stato stanziato un fondo per la transizione giusta che equivale a 40 miliardi di euro per il periodo 2021-2027, che mira proprio a favorire la riconversione dei territori, a sostenere le imprese, a favorire la formazione di nuove competenze per lo più digitali, che possano permettere anche una crescita dell'occupazione in settori a basse emissioni inquinanti. È importante inoltre sottolineare che il *Green Deal* europeo ha avuto, e continua ad avere, un ruolo decisivo per la ripresa economica post pandemia Covid-19. All'interno del *Next Generation EU*, infatti, è confluita parte dei fondi dedicati alla transizione giusta. In ogni Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), inoltre, almeno il 37% delle spese deve essere dedicato alla lotta al cambiamento climatico.

In occasione dell'approvazione dei PNRR, la Presidente Ursula von der Leyen si è recata nelle diverse capitali dei Paesi membri, a partire da Spagna e Portogallo, per annunciare l'approvazione dei rispettivi piani. Il 22 giugno 2021, durante la sua visita in Italia, vi è stato l'incontro con il presidente Draghi, tenutosi a Cinecittà, per dare visibilità all'approvazione da parte dell'UE del piano italiano.

Oltre ai PNRR, anche il finanziamento del bilancio europeo dei prossimi anni, ovvero il “*quadro finanziario pluriennale*”, contribuirà agli obiettivi del *Green Deal*. Infatti, tra le risorse proprie dell'Unione europea, potremo contare in futuro anche su una tassa europea sulla plastica e un'imposta sui beni importati in proporzione al loro impatto ambientale, il cosiddetto *carbon adjustment mechanism* ⁴. Quindi, anche per il reperimento delle risorse proprie dell'Unione europea, si porranno delle tasse sulle attività e sui beni che possono comunque creare delle emissioni inquinanti.

Punti di Vista

Punti di Vista

«Stiamo affrontando un compito importante. Il nostro obiettivo finale è il 2050. Raggiungere la neutralità climatica. Ma serve un percorso. Significa ridurre prima le emissioni di inquinamento del 55% in nove anni. E per farlo dobbiamo sostanzialmente cambiare tutto. Perché con le norme in vigore adesso, arriveremo al 40% di riduzione. [...] È chiaro che dobbiamo cambiare approccio. Anche dal punto di vista sociale e del supporto sociale che dobbiamo fornire. Perché bisogna sapere che a quel traguardo devono arrivare tutti. Nessuno può essere lasciato indietro. Serve un nuovo contratto sociale».

Frans Timmermans, vicepresidente esecutivo della Commissione europea, 2021.

² Dal 31 ottobre al 12 novembre 2021 si è tenuta a Glasgow la conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici del 2021 (COP26), per raggiungere un accordo sul *climate change* tra i Paesi firmatari dell'Accordo di Parigi. Il nuovo accordo mondiale sul clima mantiene l'obiettivo prioritario di tenere il riscaldamento globale sotto 1,5 gradi dai livelli preindustriali: un passo avanti significativo rispetto all'Accordo di Parigi, che puntava a restare sotto i 2 gradi. I tagli alle emissioni rimangono il 45% al 2030 rispetto al 2010, mentre ci si prefigge di raggiungere le zero emissioni nette intorno alla metà del secolo e si fa un invito ai Paesi ad accelerare sulle fonti rinnovabili e a chiudere al più presto le centrali a carbone e ad eliminare i sussidi alle fonti fossili. La Dichiarazione di Glasgow sostiene, inoltre, l'impegno a porre fine alla deforestazione entro il 2030 (UN Climate Change Conference UK 2021 - <https://ukcop26.org/the-conference/cop26-outcomes/>).

³ Il meccanismo per una transizione giusta è uno strumento chiave per garantire che la transizione verso un'economia climaticamente neutra avvenga in modo equo e non lasci indietro nessuno. Offre un sostegno mirato per contribuire a mobilitare almeno 65-75 miliardi di euro nel periodo 2021-2027 nelle regioni più colpite, al fine di attenuare l'impatto socio-economico della transizione.

⁴ Gli sforzi messi in atto dall'UE per ridurre l'impronta di carbonio a livello europeo, così come previsto nel quadro del *Green Deal* europeo, e per diventare sostenibile e climaticamente neutrale entro il 2050 potrebbero essere vanificati da Paesi meno attenti alle questioni climatiche. Per venire incontro a questo fenomeno, il Parlamento europeo ha adottato la risoluzione che introduce un Meccanismo di aggiustamento del carbonio alla frontiera (CBAM - dall'inglese *Carbon Border Adjustment Mechanism*), ossia una tassa sul carbonio che verrà applicata alle importazioni di alcuni beni provenienti da fuori dei confini dell'Unione europea.

Nell'ultimo anno e mezzo l'Europa, come il resto del mondo, ha dovuto dedicare la quasi totalità della sua attenzione alle misure d'emergenza per fronteggiare la pandemia da Covid-19. Questa necessità ha rischiato di spostare la nostra azione a lungo termine per la lotta al cambiamento climatico a questioni economiche emergenziali e a breve termine. Tuttavia, il *Green Deal* rimane una priorità anche per ripartire dalle conseguenze della pandemia. Infatti, il conseguimento della neutralità climatica sarà fondamentale per costruire un futuro dell'Unione che sia più verde a livello ambientale, più digitale a livello economico e più equo a livello sociale.

Approfondimenti

La nuova strategia sulla biodiversità per il 2030 costituisce uno dei pilastri del Green Deal europeo e della leadership dell'UE nel settore dell'azione internazionale a favore dei beni pubblici globali e degli obiettivi di sviluppo sostenibile.

La nuova strategia sulla biodiversità per il 2030 è un piano a lungo termine, globale, sistemico e ambizioso per salvaguardare la natura e invertire la tendenza al degrado degli ecosistemi. La strategia, che si propone di riportare la biodiversità europea sulla via della ripresa entro il 2030, definisce impegni, misure, obiettivi e meccanismi di governance, fra cui:

- trasformare almeno il 30% della superficie terrestre e dell'ambiente marino d'Europa in zone protette gestite in modo efficace. Lo scopo è fare leva sui siti Natura 2000 esistenti e integrarli con zone protette a livello nazionale, garantendo al contempo una protezione rigorosa delle aree particolarmente ricche di biodiversità e ad altissimo valore climatico;*
- ripristinare in tutta l'UE gli ecosistemi degradati che versano in condizioni precarie e ridurre le pressioni sulla biodiversità. La strategia propone [...] di migliorare lo stato di conservazione o la tendenza alla conservazione per almeno il 30% degli habitat e delle specie UE il cui stato non è soddisfacente; recuperare almeno 25.000 km di fiumi a scorrimento libero; [...] ridurre l'uso e i rischi dei pesticidi chimici in genere e ridurre del 50% l'uso dei pesticidi più pericolosi; adibire almeno il 25% dei terreni agricoli all'agricoltura biologica e migliorare in modo significativo la diffusione delle pratiche agroecologiche; ridurre le perdite dei nutrienti contenuti nei fertilizzanti di almeno il 50% e l'uso di fertilizzanti di almeno il 20%; piantare almeno 3 miliardi di alberi, nel pieno rispetto dei principi ecologici, e proteggere le foreste primarie [...];*
- creare le condizioni per un cambiamento profondo mettendo in moto un nuovo processo, finalizzato a migliorare la governance della biodiversità e garantire che gli Stati membri integrino nelle politiche nazionali gli impegni delineati nella strategia [...].*

Commissione europea, 2020a.

1.2 IL QUADRO DI RIFERIMENTO EUROPEO E LE OPPORTUNITÀ PER I CONTRATTI DI FIUME NEL PERIODO DI PROGRAMMAZIONE 2021-2027

1.2.1 Il quadro politico e strategico europeo

L'accesso alle risorse rientra tra le sfide affrontate dal *Green Deal* europeo e dalle misure che ne discendono, in quanto questione strategica di sicurezza per l'Europa. Tra il 1970 e il 2017 l'estrazione di materiali a livello mondiale è triplicata ed è attualmente in continua crescita, costituendo fonte di gravi rischi a livello globale. Circa la metà delle emissioni totali di gas a effetto serra e più del 90% della perdita di biodiversità e dello stress idrico sono determinati dall'estrazione di risorse e dai processi di trasformazione di materiali combustibili e alimenti. Il Piano d'azione per l'economia circolare (COM/2020/98) è uno dei principali elementi costitutivi del *Green Deal* europeo e prevede la transizione verso un'economia circolare per ridurre la pressione sulle risorse naturali e creare crescita e occupazione sostenibili. Si tratta inoltre di un prerequisito per conseguire l'obiettivo di neutralità climatica dell'UE al 2050 e per arrestare la perdita di biodiversità.

La creazione di un ambiente privo di sostanze tossiche richiede un'azione più incisiva per prevenire l'inquinamento, nonché misure per porre rimedio a tale inquinamento. Per proteggere gli ecosistemi del proprio territorio l'UE deve monitorare, segnalare, prevenire e ridurre più efficacemente l'inquinamento

atmosferico, idrico e del suolo. A tal fine, le istituzioni dovranno esaminare insieme agli Stati membri le politiche e i regolamenti in modo più sistematico. Per affrontare queste sfide interconnesse, la Commissione ha recentemente adottato un piano d'azione sull'inquinamento zero per l'aria, l'acqua e il suolo (COM/2021/400).

Anche l'attuazione della strategia "*Dal produttore al consumatore*" (COM/2020/381) contribuirà a ridurre l'inquinamento da nutrienti ⁵ in eccesso. Inoltre, la Commissione ha proposto misure per affrontare l'inquinamento causato dalle acque di dilavamento urbano e da fonti di inquinamento nuove o particolarmente dannose, come le microplastiche e le sostanze chimiche, compresi i prodotti farmaceutici. Occorre altresì affrontare gli effetti combinati dei diversi inquinanti.

Gli ecosistemi forniscono servizi essenziali quali cibo, acqua dolce, aria pulita e riparo. Attenuano le catastrofi naturali, contrastano parassiti e malattie e contribuiscono alla regolazione del clima. Per questo motivo, un'altra priorità politica fondamentale inclusa nel *Green Deal* è la nuova strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2030 (COM/2020/380). Le funzioni naturali delle acque sotterranee e superficiali devono essere ripristinate. Ciò è essenziale per preservare e ripristinare la biodiversità nei laghi, nei fiumi, nelle zone umide e negli estuari, nonché per prevenire e limitare i danni causati dalle inondazioni.

La nuova strategia forestale dell'UE per il 2030 (COM/2021/572) è un'altra iniziativa faro del *Green Deal* europeo che si collega fortemente alla strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030. Le foreste sono ricche di biodiversità e rivestono un'enorme importanza nella lotta contro i cambiamenti climatici.

La Commissione europea ha inoltre proposto una legge europea sul clima (COM/2020/80), che recepisce per legge l'obiettivo stabilito nel *Green Deal* europeo affinché l'economia e la società europee diventino climaticamente neutre entro il 2050. La legge fissa, inoltre, l'obiettivo intermedio di ridurre le emissioni nette di gas ad effetto serra di almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990.

1.2.2 Risorse disponibili e fabbisogno di investimenti

Un nuovo quadro finanziario pluriennale di 2.018 miliardi di Euro per l'UE-27, costituito dal bilancio a lungo termine dell'UE per il periodo 2021-2027 di 1.210,9 miliardi di Euro, integrato da 806,9 miliardi di Euro attraverso *Next Generation EU* (NGEU) consentirà all'UE di fornire finanziamenti senza precedenti nei prossimi anni per sostenere la ripresa dalla pandemia di Covid-19 e per le priorità politiche a lungo termine dell'UE. Gli investimenti pubblici rivestono un ruolo fondamentale per una ripresa equilibrata e sostenibile. La maggior parte dei finanziamenti provenienti dal *Next Generation EU* sarà pertanto utilizzata per sostenere gli investimenti pubblici e le principali riforme strutturali negli Stati membri, concentrate laddove l'impatto della crisi e le esigenze di resilienza sono maggiori. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza, la politica di coesione e il meccanismo per una transizione giusta avranno un ruolo determinante per conseguire questi importanti obiettivi. Il rafforzamento del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale aiuterà inoltre le zone rurali ad operare i cambiamenti strutturali necessari conformemente al *Green Deal* europeo.

La coerenza del *Green Deal* europeo con le relative priorità politiche è garantita da un'ampia quota di risorse dedicate al clima e alla biodiversità, nonché dal principio "*non arrecare un danno significativo*" (all'ambiente), il che significa che tutte le spese e gli investimenti connessi alle risorse UE non devono danneggiare l'ambiente, conformemente al regolamento sulla tassonomia (Parlamento europeo, 2020). Questi principi stanno già ispirando gli investimenti di ripresa e resilienza che porteranno avanti la duplice transizione verde e digitale.

5 Nei fiumi il fosforo e l'azoto possono causare eutrofizzazione, ossia l'eccessiva crescita di vegetali, fitoplancton o alghe sessili, e, di conseguenza, la riduzione del contenuto di ossigeno delle acque interne e marine. Anche i composti azotati possono avere effetti nocivi diretti: i nitrati perché compromettono la qualità dell'acqua potabile e l'ammoniaca sia perché consuma ossigeno sia a causa della sua tossicità per la fauna acquatica. Nelle zone non inquinate le concentrazioni di fosforo e di azoto sono basse e determinate principalmente dalle emissioni spontanee dal suolo, dal substrato roccioso e dalle precipitazioni (Agenzia Europea per l'Ambiente, 2008).

Il 30% delle risorse fra bilancio a lungo termine e *Next Generation EU* saranno spesi per la lotta ai cambiamenti climatici (accantonamento di fondi per il clima). Questi fondi fanno parte di un importante piano di investimenti che l'UE metterà in atto per rendere più verde l'economia. Parallelamente, includendo anche l'importo dei finanziamenti che potrebbero contribuire al contestuale conseguimento di entrambi gli obiettivi (clima e biodiversità), nel 2026 e nel 2027 il 10% della spesa annuale del bilancio a lungo termine contribuirà ad arrestare e invertire il declino della biodiversità (tale ambizione rappresenta il 7,5% delle risorse bilancio nel 2024). La biodiversità è essenziale per la vita: il ripristino ad esempio delle foreste, dei suoli e delle zone umide e la creazione di spazi verdi nelle città aiuteranno l'UE a conseguire i suoi obiettivi in materia di mitigazione dei cambiamenti climatici e di rinaturazione.

Da questa assegnazione di fondi per il clima e dall'ambizione di spesa in materia di biodiversità possono inoltre scaturire numerose opportunità per finanziare l'azione per il clima e la protezione e il ripristino della natura a livello regionale e locale.

L'assegnazione del 30% di stanziamenti per il clima è un valore medio nell'ambito del quadro finanziario pluriennale e del NGEU, con quote diverse di spesa per il clima a seconda del programma. Nella sostanza, questo stanziamento si traduce in circa 600 miliardi di Euro di spesa per il clima in 7 anni, il che rappresenta un aumento significativo rispetto alla spesa per il clima durante il periodo di programmazione 2014-2020, che è stato calcolato oscillare tra il 13,7% nel 2014 e il 21,8% nel 2016 (per un totale di circa 210 miliardi di Euro in 7 anni).

In ogni caso, il fabbisogno totale di investimenti verdi è molto più ampio, essendo stimato in una necessità di investimenti aggiuntivi rispetto a quelli attuali pari a 240 miliardi di Euro/anno per conseguire gli attuali obiettivi in materia di clima ed energia per il 2030, 130 miliardi di Euro/anno aggiuntivi per conseguire gli obiettivi ambientali, oltre a ulteriori 100 miliardi di Euro all'anno per realizzare le infrastrutture di trasporto europee.

Pertanto, il settore privato deve svolgere un ruolo attivo anche in questo senso. L'UE sta quindi lanciando un nuovo programma specifico al riguardo: InvestEU. Il programma InvestEU (Parlamento europeo, 2021a), attraverso un fondo specifico e un polo di consulenza dedicato, mira a mobilitare oltre 372 miliardi di € di investimenti pubblici e privati grazie a garanzie dal bilancio dell'UE per 26,2 miliardi di Euro che sosterranno gli investimenti di partner esecutivi quali il gruppo della Banca Europea per gli Investimenti (BEI) e altre istituzioni finanziarie.

Il programma si rivolge agli investimenti pubblici e privati sui quali una banca privata non si assume il rischio di concedere un prestito e mobiliterà investimenti attorno a quattro ambiti tematici: infrastrutture sostenibili, ricerca, innovazione e digitalizzazione, investimenti sociali e competenze, piccole e medie imprese.

Il programma InvestEU è complementare alle sovvenzioni e ad altre azioni nell'ambito dei settori che sostiene, quali *Horizon Europe*, *LIFE*, *Connecting Europe Facility* e i Fondi strutturali e di investimento europei (Commissione europea, 2021f). La messa a sistema con i finanziamenti da sovvenzioni è altamente incoraggiata e garantirà la complementarità con altri programmi di spesa. Al fine di agevolare l'impiego di parte dei fondi in gestione condivisa (FESR, FSE+, Fondo di coesione, FEAMP e FEASR) attraverso prodotti finanziari, gli Stati membri avranno la possibilità di fare affidamento sul programma InvestEU (*Member State Compartment*). Gli Stati membri avranno infatti la possibilità di convogliare alcuni dei fondi assegnati alla politica di coesione nelle garanzie di bilancio di InvestEU, offrendo loro una flessibilità ancora maggiore.

È stato, inoltre, stabilito che all'interno della prima finestra tematica (infrastrutture sostenibili) il 60% degli stanziamenti dovranno essere dedicati all'ambiente e al clima, nonché che la restante quota di investimenti dovrà essere a prova di impatto ambientale e climatico (*climate-environmental proofing*).

1.2.3 Una politica di coesione 2021-2027 coordinata

La politica di coesione 2021-2027 è ben allineata agli obiettivi del *Green Deal* europeo (Commissione europea, 2021e). Nel complesso, è costituita da circa 373 miliardi di Euro, più 50,6 nell'ambito del Next Generation EU e 19,2 nell'ambito del Fondo per una transizione giusta (prezzi correnti). Il regolamento FESR e FC (274 miliardi di Euro + NGEU), fissa 5 obiettivi politici (OP):

- Obiettivo Politico 1 (OP1): Un'Europa più competitiva e più intelligente (promuovendo una trasformazione economica innovativa e intelligente e la connettività regionale alle ICT);
- Obiettivo Politico 2 (OP2): Un'Europa più verde e a basse emissioni di carbonio in transizione verso un'economia a zero emissioni nette di carbonio e resiliente (promuovendo una transizione verso un'energia pulita ed equa, investimenti verdi e blu, l'economia circolare, la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici, la prevenzione e la gestione dei rischi e la mobilità urbana sostenibile);
- Obiettivo Politico 3 (OP3): Un'Europa più connessa (potenziando la mobilità);
- Obiettivo Politico 4 (OP4): Un'Europa più sociale ed inclusiva (attuando il pilastro europeo dei diritti sociali);
- Obiettivo Politico 5 (OP5): Un'Europa più vicina ai cittadini (promuovendo lo sviluppo sostenibile e integrato di tutti i tipi di territori e di iniziative locali).

Grazie alle disposizioni in materia di concentrazione tematica, la maggior parte dei finanziamenti del FESR e del FC si concentreranno sulla crescita intelligente e sull'economia verde, ma i fondi sosterranno anche altre attività quali la connettività, le questioni sociali e lo sviluppo locale. Inoltre, l'obiettivo politico 2 sarà incluso in tutti i programmi operativi.

L'Obiettivo Politico 2 della politica di coesione sosterrà gli investimenti nei settori dell'energia sostenibile, della natura e della biodiversità, della gestione delle risorse idriche e della prevenzione dei rischi, dell'efficienza delle risorse, della prevenzione dell'inquinamento e del clima, al fine di sostenere la crescita regionale, fornire servizi migliori alle persone e un ambiente più pulito.

Dal punto di vista tematico, dall'OP2 della politica di coesione possono emergere molte opportunità per i Contratti di Fiume.

Per rafforzare ulteriormente gli sforzi per l'orientamento strategico degli investimenti ed evitare che il sostegno sia limitato alle singole sfide affrontate dalla regione al momento della programmazione, il conseguimento delle transizioni verde e digitale a lungo termine costituiscono il quadro generale per la ripresa post-pandemia e per la logica di intervento del FESR/FC per il periodo 2021-2027. Ciò promuoverà un approccio politico integrato, facendo in modo che gli investimenti siano pianificati in una prospettiva più ampia, anche attraverso la cooperazione con altri Stati Membri, in quanto molte priorità dell'OP2 non possono essere affrontate isolatamente.

L'obiettivo politico 2, a sua volta, consta di 8 Obiettivi Specifici (OS):

- OS 2.1 — promuovere misure di efficienza energetica e ridurre le emissioni di gas ad effetto serra: ridurre o addirittura eliminare progressivamente i processi non efficienti e inquinanti per la produzione di energia (ad esempio, la combustione del legno, in particolare nelle aree urbane);
- OS 2.2 — promuovere le energie rinnovabili conformemente alla Direttiva “2018/2001/CE”, compresi i criteri di sostenibilità ivi stabiliti: contribuire al coordinamento, all'innovazione e all'attuazione dei piani energetici nazionali e regionali, comprese le strategie in materia di energie rinnovabili, promuovendo l'energia eolica, solare e del moto ondoso;
- OS 2.3 — sviluppo di sistemi, reti e stoccaggio energetici intelligenti a livello locale: promuovere le energie rinnovabili basate su un potenziale territoriale specifico e garantire reti e forniture energetiche, promuovere la diversificazione del settore energetico e rafforzare la cooperazione regionale mediante la creazione di mercati organizzati dell'energia elettrica;

- OS 2.4 — promuovere l’adattamento ai cambiamenti climatici, la resilienza, e la prevenzione dei rischi di catastrofi, tenendo conto degli approcci basati sugli ecosistemi: prevenzione e preparazione ai rischi di catastrofi, rendendo le infrastrutture a prova di catastrofi e a prova di clima; adeguare le città e le regioni agli impatti dei cambiamenti climatici; considerare prioritari gli approcci basati sugli ecosistemi operando con la natura per evitare l’impatto negativo delle infrastrutture “grigie”/tradizionali e conseguire vari benefici collaterali delle infrastrutture verdi (ad esempio: aree alluvionabili, rimboschimento, ripristino degli ecosistemi, ecc.);
- OS2.5 — promuovere l’accesso all’acqua e la gestione sostenibile delle risorse idriche: garantire la disponibilità di acqua e servizi igienico-sanitari per tutti (affrontando il lato della domanda prima di prendere in considerazione un aumento dell’offerta); garantire la coerenza dei piani di investimento in materia di risorse idriche con le strategie di adattamento ai cambiamenti climatici e adeguare di conseguenza la gestione delle risorse idriche (anticipando la scarsità e le inondazioni); promuovere il riutilizzo dell’acqua; rafforzare la cooperazione transfrontaliera a livello di bacino idrografico per far fronte alla siccità e alla carenza idrica; sensibilizzare in merito all’attuazione di pratiche agricole rispettose dell’ambiente; prevenzione dell’inquinamento del suolo e delle acque;
- OS 2.6 — promuovere la transizione verso un’economia circolare ed efficiente sotto il profilo delle risorse: sviluppo di strategie per l’economia circolare a livello nazionale, regionale e locale; implementare misure nelle fasi superiori della gerarchia dei rifiuti per evitare che materiali di valore lascino le catene di valore dell’UE, anche migliorando la durabilità e la riparabilità dei prodotti; azioni e campagne di sensibilizzazione e sostegno a pratiche e comportamenti di consumo sostenibili; sviluppo delle capacità di tutte le parti interessate coinvolte nella transizione verso l’economia circolare; misure volte a sviluppare alternative alle materie prime e a promuovere l’uso di materiali riciclati come materie prime secondarie; misure volte ad aumentare l’efficienza delle risorse e a promuovere l’economia circolare;
- OS 2.7 — rafforzare la protezione e la conservazione della natura, della biodiversità e delle infrastrutture verdi, anche nelle aree urbane, e ridurre tutte le forme di inquinamento: biodiversità e protezione della natura (compresi tutti gli ecosistemi in Europa, le torbiere, le foreste, i pascoli ricchi di biodiversità, i fiumi e altre zone di acqua dolce, le zone costiere), qualità dell’aria, protezione della salute umana, bonifica dei suoli e lotta ad altre forme di inquinamento; le infrastrutture verdi sono specificamente evidenziate come investimenti prioritari per contribuire a tali priorità (ove possibile dovrebbero essere preferite soluzioni basate sulla natura); accrescere la capacità delle autorità competenti di migliorare l’applicazione delle leggi in materia di caccia e tutela ambientale; sensibilizzare la popolazione locale ai benefici della conservazione delle specie;
- OS 2.8 — promuovere la mobilità urbana multimodale sostenibile nell’ambito della transizione verso un’economia a zero emissioni nette di carbonio: migliorare e modernizzare i sistemi di trasporto urbano per tener conto dei cambiamenti demografici, della crescita urbana e dell’aumento della domanda, del cambiamento dei modelli di lavoro e degli stili di vita e per ridurre le esternalità.

1.2.4 Possibilità di finanziamento per i Contratti di Fiume

I Contratti di Fiume non sono, nel quadro della nuova programmazione europea, specificamente indicati come destinatari di flussi di finanziamenti dedicati. Tuttavia, oltre alle opportunità per azioni specifiche derivanti dai programmi operativi della Politica di Coesione (in particolare, per quanto riguarda l’OP2 dei programmi operativi del FESR e fatta salva la valutazione formale dei Programmi Operativi 2021-2027 da parte dei servizi della Commissione) non è escluso che i CdF possano essere

beneficiari di operazioni finanziate nell'ambito delle strategie territoriali sostenute nel quadro dell'OP5 e dello sviluppo territoriale integrato.

Il Regolamento recante disposizioni comuni (*Common Provisions Regulation - CPR*) per il periodo 2021-2027 rafforza infatti, nell'ambito della politica di coesione, i concetti di sviluppo territoriale integrato e di sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD), che provengono dallo sviluppo rurale e dal programma LEADER, quale modo per stimolare una crescita *bottom up* a livello locale e territoriale (Parlamento europeo, 2021b).

Lo sviluppo territoriale integrato, in particolare, implica una riflessione basata su “strategie integrate” piuttosto che su progetti autonomi.

Come stabilito dall'articolo 28 del CPR, lo Stato membro sostiene lo sviluppo territoriale integrato mediante strategie di sviluppo territoriale e locale in una delle seguenti forme:

- (a) investimenti territoriali integrati (ITI);
- (b) sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD);
- (c) altri strumenti territoriali a sostegno di iniziative elaborate dallo Stato Membro.

I territori individuati ai sensi del capo II del CPR devono essere oggetto di una strategia multisettoriale (in cui alcuni settori potrebbero essere più dominanti di altri) che identifichi chiaramente le esigenze e le risorse territoriali, includa obiettivi misurabili e non preveda azioni isolate o progetti autonomi ma azioni interconnesse.

Il concetto di aree funzionali, piuttosto nuovo nel contesto del FESR e della cooperazione territoriale europea (ETC), deriva da questo approccio.

Le aree funzionali sono definite principalmente dalle interazioni e dalle interdipendenze: legami tra le persone (e tra attività che inquadrano la vita delle persone, come l'istruzione, la salute, il lavoro, il tempo libero, ecc.) che non sono definite dai confini amministrativi.

Si tratta di una logica territoriale che comprende bacini fluviali, bacini marittimi, catene montuose, zone scarsamente popolate, reti di città centrali e aree metropolitane, corridoi di trasporto, isole, aree accomunate dalla medesima gestione costale integrata e pianificazione dello spazio marittimo.

La politica di coesione promuove lo sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD) come uno degli strumenti specifici per garantire un approccio integrato e partecipativo a livello locale sostenuto dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), dal Fondo sociale europeo (FSE), dal Fondo per una transizione giusta (JTF) e dal Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), in particolare nell'ambito dell'obiettivo strategico 5 della politica di coesione “*Un'Europa più vicina ai cittadini*”. Una caratteristica specifica del CLLD è di fatto il suo approccio partecipativo e dal basso verso l'alto (*bottom up approach*)⁶.

Approfondimenti Codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali

Il partenariato è stato per molti anni uno dei principi chiave dell'attuazione dei fondi dell'Unione europea a gestione concorrente, in particolare il Fondo sociale europeo (FSE). Il principio di partenariato implica una stretta cooperazione tra la Commissione e le autorità pubbliche degli Stati membri a livello nazionale, regionale o locale, le parti sociali e gli organismi che rappresentano la società civile. Il partenariato rappresenta un evidente valore aggiunto nel garantire l'efficacia dell'attuazione dei fondi strutturali e di investimento europei (SIE). Esso accresce l'impegno collettivo e la responsabilità delle politiche dell'Unione, aumenta le conoscenze, competenze e pareri disponibili nella programmazione e attuazione di strategie e assicura una maggiore trasparenza nei processi decisionali.

Commissione europea, 2014a.

⁶ I processi partecipativi possono essere promossi da un'Amministrazione pubblica, da un ente o dai cittadini stessi. Si possono distinguere processi innescati dall'alto (o *top-down*) e dal basso (*bottom up*). [...] Quando i processi partono dal basso sono i cittadini che, attraverso forme di associazione, interrogano il territorio, fanno pressione sull'Amministrazione e perseguono attivamente obiettivi comuni con fini solidaristici e di sviluppo del territorio. Le risorse in questo caso sono rintracciate nella comunità stessa, richieste ad organizzazioni che condividono obiettivi simili, o direttamente presso l'Amministrazione che governa il territorio (R. Labonté, G. Laverack, 2008).

Il programma LEADER, in quanto strumento di sviluppo territoriale integrato a livello subregionale/locale, contribuisce direttamente allo sviluppo territoriale equilibrato delle zone rurali e periurbane, che è uno degli obiettivi generali della politica di sviluppo rurale.

Più in dettaglio, va osservato che, mentre l'articolo 28 del CPR definisce gli strumenti che possono essere utilizzati per sostenere lo sviluppo integrato attraverso strategie territoriali e locali, l'articolo 29 del CPR definisce chiaramente i requisiti minimi da soddisfare per gli investimenti territoriali integrati (ITI) e per altri strumenti territoriali. I requisiti specifici per i CLLD sono definiti anche agli articoli 31-34 dello stesso regolamento.

Il ricorso agli strumenti territoriali, compresa la selezione dei territori interessati, le strategie territoriali e le modalità di *governance* dovrebbero essere descritti nei programmi operativi. Spetta all'Autorità di gestione del programma operativo interessato garantire e verificare i requisiti minimi e spiegarli, in modo che possano essere valutati alla luce della logica di intervento complessiva del programma, tenendo conto ad esempio delle disparità e delle disuguaglianze territoriali individuate, delle esigenze e le sfide da affrontare, delle esperienze e gli insegnamenti tratti dalle strategie esistenti e dai quadri strategici regionali e urbani.

1.3 STRUMENTI E PROGRAMMI PER LA COESIONE TERRITORIALE

I Contratti di Fiume si inseriscono senza dubbio tra i nuovi strumenti di programmazione, è bene però ricordare che dietro tali strumenti c'è sempre una Pubblica Amministrazione che deve essere in grado di calare sul territorio progetti e contenuti. L'affiancamento e il supporto diretto agli enti locali e ai territori destinatari è di conseguenza di grande aiuto.

Il ruolo che il Contratto di Fiume è in grado di assumere, come introdotto nel testo “Il Contratto di Fiume Crati - dossier conoscitivo per il governo della risorsa fiume”, è quello di «[...] *uno strumento volontario di programmazione strategica e negoziata espressione di pratiche inclusive che partono dal basso segnando un percorso di partecipazione democratica ed attiva nelle scelte riguardanti lo sviluppo del territorio con il coinvolgimento continuo dei portatori di interessi locali e dei fruitori del corso d'acqua inteso come bene pubblico*» (P. Rizzuto, 2017).

Un concetto che si pone in perfetta sintonia con una serie di iniziative che si stanno portando avanti all'interno del Programma Operativo Nazionale Governance e Capacità Istituzionale (PON Governance)⁷ e con lo spirito del Codice di condotta europeo sul partenariato (Commissione europea, 2014a) che regola i processi di co-conduzione delle politiche di coesione. La Commissione europea nell'emanare questo regolamento ha suggerito che non solo le politiche di coesione debbano essere gestite in modo partecipato ma che questo metodo, questo strumento di partenariato, debba estendersi a tutte le politiche pubbliche. La ragione di tale scelta sta nel fatto che l'intero sistema delle politiche europee è ispirato al cosiddetto principio di sussidiarietà⁸ e che conseguentemente le politiche europee sono adottate il più vicino possibile al cittadino. Il principio di sussidiarietà, tuttavia, non agisce soltanto in una direzione, cioè dal basso verso l'alto, quindi in una direzione sostanzialmente verticale, ma deve poter contare anche su una direzione orizzontale, intesa come cooperazione tra tutti quei sistemi istituzionali presenti sul territorio che hanno degli interessi comuni e condivisi con i portatori d'interesse. Il fiume, che è un bene comune per eccellenza, costituisce un interesse condiviso in grado di determinare lo sviluppo di sistemi sociali e produttivi.

⁷ Il Programma Operativo Nazionale Governance e Capacità Istituzionale è uno degli strumenti della Politica di Coesione 2014-2020 finanziati dall'Unione europea attraverso i Fondi Strutturali e di Investimento Europei – Fondi SIE.

⁸ Il principio di sussidiarietà è definito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea. Esso mira a garantire che le decisioni siano adottate il più vicino possibile al cittadino, verificando che l'azione da intraprendere a livello comunitario sia giustificata rispetto alle possibilità offerte dall'azione a livello nazionale, regionale o locale.

Negli ultimi 15-20 anni si è assistito ad una trasformazione delle modalità di gestione dei sistemi socio-economici. Si è passati da un modello di distretto in cui sostanzialmente vi era una fortissima identificazione con un territorio e/o porzioni di quel territorio, ad un modello diverso, quello della filiera, attraverso cui territori anche differenti per vocazione e a volte per posizione geografica (in alcuni casi neanche confinanti tra loro) sono comunque in grado di cooperare. In tali contesti, come potrebbe accadere nel caso di un fiume, si possono mettere insieme le catene funzionali legate ai segmenti di valore. Occorre far sì che i portatori di interessi siano messi in contatto tra loro per definire fabbisogni e trasformare questi fabbisogni in progetti. È essenziale quindi che si instaurino forme di co-conduzione delle politiche di filiera e persino di *sub-filiera* che impegnino in modo continuativo *in primis* le amministrazioni che sono competenti per quel determinato territorio. In Italia, questa modalità, lo vediamo anche nella Politica di Coesione, non si è ancora sviluppata nel modo giusto. Ci sono difficoltà dovute sicuramente alla frammentazione del tessuto amministrativo, più precisamente alla stratificazione della ripartizione delle competenze tra Stato, Regioni, Comuni, Enti locali, quindi, tra i diversi livelli amministrativi di governo, c'è innanzi tutto bisogno di maggiore sussidiarietà e di una capacità amministrativa adeguata, una capacità amministrativa nuova.

I Contratti di Fiume e le Aree Interne sono un'esperienza importante, poiché la presenza di interessi condivisi e da condividere è talmente forte da costituire un laboratorio in grado di fornire pratiche e riferimenti. Ma anche questi strumenti si scontrano, purtroppo, con le difficoltà legate alla loro attuazione perché tutti gli strumenti di programmazione, per quanto buoni siano, è fondamentale che siano attuati e ciò dipende anche dalle Amministrazioni che devono essere in grado di trasformare i progetti in risultati concreti.

Sul piano ambientale e sociale, sappiamo quanto sia vulnerabile il nostro Paese. A titolo esemplificativo ricordiamo le gravi crisi a seguito delle alluvioni, dei terremoti o come in questo momento storico a seguito della pandemia da Covid-19. In tutti questi accadimenti, la necessità di intervenire assume troppo spesso la forma dell'urgenza. L'Italia ha dato prova di saper lavorare bene sull'emergenza, meno nell'ordinarietà delle situazioni, trasformando ciò che è programmato in atti e fatti concreti. Occorre, di conseguenza, imparare a gestire più efficacemente queste situazioni, per avere un approccio sempre meno emergenziale e più orientato all'ordinarietà della prevenzione.

Il PON Governance ha affrontato un obiettivo posto dalla Commissione europea con il suo regolamento del 2014, quello appunto sul Codice di condotta, per cercare di far maturare in Italia pratiche evolute di co-conduzione partenariale delle politiche pubbliche. È stato fatto con il Progetto Officina Mezzogiorno⁹, nella programmazione 2007-2013, che ha permesso di misurare il fabbisogno reale di approcci metodologici, di strumenti gestibili dalle Amministrazioni. Un'esperienza che si sta proseguendo con il Progetto Officine Coesione¹⁰ con il quale si sta cercando di mettere a punto e sperimentare una gamma di strumenti per gestire, in modo efficiente ed efficace, i processi di partecipazione, che sono sostanzialmente processi di democrazia partecipativa.

Lavorare in partenariato non è semplice, come vediamo soprattutto in questo periodo nel quale ci accingiamo a presentare alla Commissione europea l'Accordo di Partenariato (Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Politiche di Coesione, 2021) che nasce da un lungo processo partenariale. Trasformare un insieme di istanze che appartengono a soggetti diversi, in un progetto che deve essere integrato, condiviso, innovativo, capace di produrre risultati misurabili, richiede una forte e moderna capacità amministrativa. Richiede Amministrazioni moderne e flessibili con

⁹ Officina Mezzogiorno è un progetto della Presidenza del Consiglio dei Ministri affidato per la sua attuazione all'Agenzia per la Coesione Territoriale. Progettazione dal basso, partecipazione e condivisione dei progetti essenziali sono i cardini attorno ai quali ruota il programma, che punta sull'intesa fra componenti pubbliche e private come segmento iniziale di un più articolato processo di gestione dell'intero ciclo che comprende progettazione, esecuzione, monitoraggio e valutazione.

¹⁰ Officine Coesione (OC) è un progetto di capacity building che supporta le Amministrazioni titolari dei Programmi finanziati con i fondi SIE nella piena attuazione delle pratiche partenarie, così come definite dal Regolamento UE 240/14 recante un Codice Europeo di Condotta sul Partenariato (Commissione europea, 2014a).

competenze e con organizzazioni che siano in grado di affrontare questi temi.

Ci vuole, però, anche l'apporto di energie nuove, occorre affidarsi al *turnover* per ritrovare un equilibrio. Da questo punto di vista, ci troviamo di fronte ad una Pubblica Amministrazione carente di personale, con un'età media dei propri lavoratori molto alta per cui è necessario avere la capacità di innovare, ma anche il coraggio di investire e soprattutto il coraggio di far dialogare le Amministrazioni locali con le Amministrazioni centrali. Tutto questo può avvenire se è presente una volontà politica che va in questa direzione, ci vuole inoltre un approccio culturale diverso da parte della Pubblica Amministrazione. Pertanto, un primo terreno di confronto potrebbe consistere nel condividere e nell'affrontare questi temi. Queste riflessioni si collocano in un anno cruciale, il 2021, che si può considerare come un momento di partenza tra i più importanti in questa epoca perché ci troveremo a dover gestire una quantità ingente di risorse. In particolare, la Programmazione 2021-2027 e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) concentreranno le loro risorse su temi di grande attualità. Ma, soprattutto, va tenuto conto che siamo in un momento in cui la politica europea sta uscendo da quelle che sono le logiche strette del rigore per abbracciare l'idea che l'Europa non sta insieme solo per gestire i conti, ma per migliorare la vita dei propri cittadini. E questo per noi è importante, soprattutto per chi si occupa di *policy*, per chi si occupa di politiche di coesione, perché è notorio quanto sia ancora importante il divario che esiste all'interno del nostro territorio.

L'impegno che abbiamo assunto con il PON Governance nella programmazione 2014-2020 dovrà essere portato avanti anche nella programmazione 2021-2027 con un occhio di riguardo speciale ai territori, perché probabilmente sono stati trascurati nell'attuazione delle politiche pubbliche. Molte iniziative sono già partite, per richiedere nuove competenze attraverso dei concorsi che sono stati banditi e che si bandiranno nell'arco dei prossimi due anni. Quindi, l'obiettivo sarà quello di immettere nuove competenze in grado di cambiare dall'interno la Pubblica Amministrazione. È poi essenziale procedere alla semplificazione perché è la stratificazione delle norme che spesso contribuisce a mettere in difficoltà le Amministrazioni Pubbliche nel poter agire in modo immediato e efficiente.

I Contratti di Fiume portano in sé una buona carica di innovazione con cui le Amministrazioni si possono confrontare; si auspica di conseguenza che possano entrare nella programmazione dei Fondi strutturali come strumento ormai consolidato. Ma come tutti gli strumenti di programmazione, anche i CdF devono potersi calare nella realtà attuativa. È su questo aspetto che si gioca la partita sicuramente più cruciale della programmazione, poiché riguarda la capacità di attuare e rendicontare quel che si è programmato, questo vuol dire confrontarsi con le competenze delle Amministrazioni, con le organizzazioni amministrative ma soprattutto con i *target* di spesa.

Molte delle scelte che sono state fatte all'interno del PON Governance si sono dimostrate vincenti, come ad esempio nel caso del Progetto Competenze e Reti per l'Integrazione Ambientale e per il Miglioramento delle Organizzazioni della PA (CReAMO PA) che ha anticipato diversi dei temi affrontati all'interno del PNRR e che ha dato modo di testare strategie per l'implementazione degli obiettivi di sostenibilità (SDGs) e per la messa a sistema degli indirizzi OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico).

1.4 PAC 2021-2027: PIANO STRATEGICO NAZIONALE, NUOVA ARCHITETTURA VERDE. L'USO SOSTENIBILE DELLE RISORSE IDRICHE E LE OPPORTUNITÀ PER I CONTRATTI DI FIUME

Il pacchetto legislativo sulla riforma della Politica Agricola Comune (PAC), che partirà il 1° gennaio 2023, ci pone di fronte a nuove opportunità e sfide. Gli elementi chiave della PAC 2021/2027 (Commissione europea, 2021c) sono una maggiore sussidiarietà, una distribuzione più equa dei pagamenti diretti e una forte spinta alla modernizzazione e alla semplificazione del settore agricolo.

Le principali novità della PAC sono legate al Piano Strategico Nazionale (PSN)¹¹, che ogni Stato membro dovrà elaborare, alla nuova architettura verde e ad un approccio orientato ai risultati “*new delivery model*” (Consiglio dell’Unione europea, 2005).

Il PSN, per la prima volta, riunisce in un quadro di riferimento unico il sistema dei pagamenti diretti del primo pilastro della PAC (FEAGA) con gli interventi settoriali in agricoltura e le misure di sviluppo rurale (FEASR), che passeranno dalle attuali 70 (tra misure e sotto-misure) a 8 tipologie principali di intervento. Il PSN indicherà quali obiettivi della PAC si intendono conseguire e attraverso quali strumenti ed interventi.

Gli obiettivi specifici della PAC 2021/2027 per la tutela dell’ambiente e dell’azione per il clima sono: contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all’adattamento, promuovere lo sviluppo sostenibile e un’efficiente gestione delle risorse naturali, come l’acqua, il suolo e l’aria, e contribuire alla tutela della biodiversità, migliorare i servizi ecosistemici e preservare gli habitat e i paesaggi.

La nuova architettura verde prevede tre strumenti di intervento: la condizionalità rafforzata, gli eco-schemi e gli impegni ambientali e climatici dello sviluppo rurale. Stabilisce, inoltre, specifici *target* di spesa per gli interventi in materia di ambiente e clima.

La condizionalità “*rafforzata*” unirà e migliorerà gli aspetti dell’attuale condizionalità e del *greening*, subordinando il sostegno della PAC al rispetto, da parte dei beneficiari, di norme in materia di ambiente, cambiamenti climatici, salute pubblica, salute animale e delle piante e benessere animale.

L’elemento di novità dei pagamenti diretti della PAC è rappresentato dagli *eco-schemi*, che sono regimi di aiuto volontari per il clima e l’ambiente. Si tratta di interventi di sostegno per gli agricoltori che si impegnano ad applicare pratiche agricole benefiche per il clima e l’ambiente. L’elenco di tali pratiche sarà definito nel PSN. I regimi ecologici sono impegni diversi rispetto agli interventi agro-climatico-ambientali e sono pagamenti annuali per ettaro che non prevedono un cofinanziamento nazionale. Gli *eco-schemi* potranno permettere di utilizzare i pagamenti diretti della PAC per il raggiungimento, in modo più mirato, degli obiettivi ambientali e climatici, prevedendo, ad esempio, un sostegno specifico per le pratiche agricole legate alla gestione efficiente e sostenibile delle risorse idriche e di manutenzione del territorio.

Approfondimenti

Gli Accordi Agroambientali d’Area (AAA) hanno lo scopo di coinvolgere ed aggregare intorno ad una specifica problematica di carattere ambientale, un insieme di soggetti pubblici e privati nell’ambito di un progetto territoriale condiviso, in grado di attivare una serie di interventi volti ad affrontare tale criticità in maniera coordinata. Le diverse tipologie di accordi sono funzionali al perseguimento dei seguenti obiettivi:

- a) Tutela del suolo e prevenzione del rischio di dissesto idrogeologico ed alluvioni,*
- b) Tutela della biodiversità,*
- c) Tutela delle acque.*

Regione Marche, 2018.

11 Il Regolamento (CE) n. 1698/2005 del 20 settembre 2005 prevede che ciascun Stato membro presenti un Piano Strategico Nazionale (PSN), che indichi: le priorità strategiche dello Stato membro stesso; gli obiettivi specifici collegati; le risorse complessive FEASR (Fondo Europeo Agricolo Sviluppo Rurale) e di cofinanziamento; i Programmi Sviluppo Rurale regionali previsti e le rispettive dotazioni finanziarie.

I pagamenti per gli impegni ambientali e climatici dello sviluppo rurale 2021/2027 rappresentano il naturale proseguimento delle misure agro-climatico-ambientali dell'attuale ciclo di programmazione e si configurano come il principale strumento per incentivare, su vasta scala territoriale, l'agricoltura a basso impatto ambientale e la gestione sostenibile dei terreni agricoli. Gli agricoltori e gli altri gestori del territorio vengono remunerati per l'adozione di pratiche agricole a ridotto apporto di sostanze chimiche, come fertilizzanti e pesticidi, di pratiche agro-ecologiche e di pratiche zootecniche sostenibili.

Nell'ambito di questa tipologia di interventi possono essere sostenuti progetti collettivi e regimi di pagamento basati sui risultati, per incoraggiare gli agricoltori a produrre un significativo miglioramento della qualità dell'ambiente su scala più ampia e in modo misurabile.

L'esperienza relativa agli accordi agro-ambientali d'area della programmazione 2014/2020 mostra come questi progetti collettivi possono avere come obiettivo la tutela e la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali, unitamente alla mitigazione del rischio idraulico. Il quadro degli interventi previsti dalla PAC 2021/2027 comprende anche pagamenti per gli svantaggi territoriali specifici derivanti da determinati requisiti obbligatori.

In questo caso, l'idea è quella di compensare gli agricoltori per i costi aggiuntivi e il mancato guadagno derivanti dal rispetto dei requisiti previsti dai piani di gestione dei bacini idrografici di cui alla Direttiva 2000/60/CE. In altre parole, gli agricoltori vengono indennizzati per il rispetto dei vincoli contenuti nei piani di gestione dei bacini idrografici, favorendone in questo modo l'attuazione.

La PAC 2021/2027 include anche altri strumenti come gli investimenti nel settore irriguo per l'ammodernamento dei sistemi di irrigazione esistenti oppure l'installazione di nuove infrastrutture irrigue. Questi investimenti devono comunque garantire un utilizzo idrico sostenibile in agricoltura e concorrere al conseguimento degli obiettivi della Direttiva Quadro Acque.

Nel loro complesso le diverse opportunità di finanziamento offerte dalla PAC 2021/2027 possono concorrere, in maniera significativa, ad una migliore gestione delle risorse idriche e ad un uso efficiente dell'acqua in agricoltura nonché contribuire, in modo diretto o indiretto, all'attuazione delle misure previste dai Contratti di Fiume. In particolare, gli interventi dello sviluppo rurale (impegni ambientali, pagamenti per svantaggi territoriali, cooperazione, avvio di nuove imprese, ecc.) possono sostenere le attività in relazione ai Contratti di Fiume, attraverso l'attuazione di azioni per la gestione efficiente e sostenibile della risorsa idrica in agricoltura e per la manutenzione del territorio, mediante investimenti in infrastrutture irrigue e tramite la promozione dello sviluppo locale e della diversificazione dell'economia delle aree rurali.

Foto di Simona Mazzuca

2

ESITI, TENDENZE E
PROSPETTIVE DEL
PARTENARIATO
PUBBLICO PRIVATO

2.1 IL CONTRIBUTO DELLA PARTECIPAZIONE E DEI PARTENARIATI AL RAGGIUNGIMENTO DEGLI OBIETTIVI DI SVILUPPO SOSTENIBILE NEI BACINI E SOTTOBACINI IDROGRAFICI

I Contratti di Fiume, in coerenza con gli indirizzi delle politiche europee, partono dal presupposto che la qualità dei beni pubblici e comuni avvantaggia i consociati mentre il loro deterioramento li penalizza; con conseguenza, le comunità locali non possono non avere un ruolo attivo nella gestione di risorse naturali come fiumi, laghi e mari. La democrazia partecipativa è ormai parte integrante del modello di società promosso dall'Unione europea. L'enunciato del Trattato di Lisbona (Unione europea, 2007) sancisce la complementarità tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa. Tutto ciò consente di valorizzare le opportunità legate a un coinvolgimento attivo dei cittadini e l'interiorizzazione dei concetti di comunità e capitale sociale in una progressione virtuosa che va dal globale al locale e, come scrive Robert Putnam, di passare «dall'io al noi» (R.D. Putnam, 2004).

Punti di Vista

«Per capitale sociale intendiamo qui la fiducia, le norme che regolano la convivenza, le reti di associazionismo civico, elementi che migliorano l'efficienza dell'organizzazione sociale promuovendo iniziative prese di comune accordo [...] il capitale sociale facilita la cooperazione spontanea».

R.D. Putnam, 1993.

La partecipazione e la buona governance sono condizioni essenziali per far crescere l'educazione alla cittadinanza e per mettere in grado le comunità di contribuire attivamente alla tutela dell'ambiente e allo sviluppo armonico della società e dell'economia (M. Bastiani, 2020). Le Direttive europee 2000/60/CE (Direttiva Quadro sulle Acque) e 2007/60/CE (Direttiva Alluvioni), sottolineano entrambe il ruolo centrale della partecipazione delle parti interessate e esortano a raggiungere il coinvolgimento attivo delle comunità. I Contratti di Fiume contribuiscono a questo obiettivo e attraverso la promozione di partenariati migliorano la capacità di *empowerment*¹² degli attori locali a scala di sottobacino.

Questa interazione funzionale, tra più dimensioni integrate tra loro attraverso il concetto di sviluppo sostenibile e più

soggetti, è anche alla base dell'art. 68 *bis* dedicato ai Contratti di Fiume nel D.Lgs. n. 152/2006 (Testo Unico Ambiente). Come evidenziato dal Forum economico mondiale nel 2019, il coinvolgimento delle comunità su temi come quello della sicurezza idrica, è in grado di incidere sulle principali istanze geopolitiche del futuro, tenendo «[...] insieme le sfide su cibo, energia, clima, crescita economica e sicurezza, che l'economia mondiale, ancor più in tempo di Cambiamento Climatico, dovrà affrontare nei prossimi due decenni» (World Economic Forum, 2019).

Nella sua ricerca sui beni comuni, anche Elinor Ostrom, premio Nobel per l'economia nel 2009, aveva avuto modo di confrontarsi con il ruolo degli attori locali nella gestione dell'acqua, a partire dalla dissertazione del suo dottorato discusso nel 1964. Il caso approfondito da Ostrom, in quella sede, riguardava l'approccio con cui una serie di imprese pubbliche create *ad hoc* cercavano di arrestare la salinizzazione di una falda acquifera in un'area metropolitana a sud di Los Angeles. Dagli incontri con vari soggetti utilizzatori dell'acqua di quella falda, Ostrom si rese conto che alcuni gruppi avevano trovato un accordo perché avevano a disposizione una grande varietà di meccanismi istituzionali adatti al caso, mentre altri gruppi non vi erano riusciti perché non avevano alcun sistema di regole, né il tempo di cercarle, poiché totalmente assorbiti dai conflitti interni al gruppo. Questo aveva impedito, di fatto, di pervenire anzitutto ad una definizione condivisa del problema, a partire dalla definizione

¹² L'*empowerment* rappresenta la convinzione condivisa che il gruppo, del quale si fa parte, sia capace di organizzare ed eseguire le azioni necessarie per produrre determinati risultati (A. Bandura, 2000).

fisica della risorsa. Inoltre, Ostrom rilevò che i gruppi incapaci di raggiungere un accordo sapevano solo dove era l'oceano da cui proveniva l'infiltrazione, ma non conoscevano la storia passata di utilizzo della falda e non avevano pertanto nessuna certezza dei loro stessi diritti sull'acqua di quella falda.

Dalle riflessioni di Ostrom possiamo ricavare alcuni importanti principi. Anzitutto, i vantaggi ambientali, sociali ed economici del condividere regole comuni e investimenti, superando gli antagonismi prodotti da interessi rivali, sono evidenti e si manifestano oggi ancor di più su un piano multisettoriale, che include agricoltura, industria, usi urbani, qualità del paesaggio e fruitiva (turismo). Tutto ciò è ovviamente favorito dal coinvolgimento di un'ampia gamma di soggetti: enti pubblici, soggetti privati e associazioni, che tramite strumenti come i Contratti di Fiume possono assumere un ruolo più attivo a partire dal proprio coinvolgimento nei processi decisionali.

Interessante, a questo proposito, citare il caso degli agricoltori che in diversi Contratti di Fiume accettano volontariamente di riappropriarsi di quel ruolo di presidio e manutenzione diretta del territorio che per secoli ha consentito di raggiungere più obiettivi: conservazione delle acque, messa in sicurezza dei suoli, reddito e mantenimento dei paesaggi. L'esperienza dei CdF italiani avviati già ai primi del 2000, sta dimostrando come l'attuazione delle politiche pubbliche di gestione delle acque e del rischio idrogeologico e, più in generale, quelle legate agli obiettivi di sviluppo sostenibile, possano trarre beneficio da questi strumenti, in termini di contestualizzazione e miglioramento della loro attuazione. Il Programma d'Azione di un CdF contiene misure, azioni e progetti per i quali sono definite responsabilità, risorse e partenariati in grado di favorire un'azione sinergica. Creare un partenariato locale che elabora e attua una strategia, significa essere partecipi dei molteplici punti di forza sociali, ambientali ed economici, ossia del patrimonio della comunità stessa, piuttosto che limitarsi a compensarne i problemi. I Contratti di Fiume italiani, assieme a quelli francesi e belgi, possono rappresentare all'interno della nuova programmazione dell'UE un patrimonio di conoscenze e un contesto pilota dal quale attingere prassi innovative e più vicine alle comunità locali. In questo contesto, l'attenzione verso il Partenariato Pubblico Privato rappresenta un'istanza da perorare con attenzione, una opportunità non ancora del tutto esplorata ma potenzialmente in grado di migliorare la gestione dei bacini idrografici. I CdF costituiscono una sfida per affrontare, con un nuovo approccio partecipato e collaborativo, anche questioni tradizionalmente più legate alla politica pubblica.

Il partenariato in un Contratto di Fiume consente di integrare e far interagire tra loro i soggetti che a vario titolo sono portatori di interesse all'interno delle comunità locali e, di conseguenza, potenzialmente in grado di creare crescita di capitale sociale e ricadute concrete sul territorio. Questo partenariato non si conforma secondo schemi precostituiti, ma si prefigura come un patto localmente adattivo, attraverso cui ognuno, pur mantenendo la propria identità, condivide un bene ed una strategia comune. L'attivazione di questa forma di partenariato si sostanzia nella messa in comune di risorse, conoscenze e competenze al fine di consentire il perseguimento di obiettivi che difficilmente potrebbero essere raggiunti da un singolo *partner* che agisce a livello individuale.

Rispetto ad altri approcci più convenzionali, in un CdF coloro che in passato erano considerati i beneficiari "*passivi*" di una politica o di un finanziamento, hanno l'opportunità di divenirne parte attiva e propositiva.

2.1.1 La nuova programmazione, una sfida per i CdF: esiti, tendenze e prospettive del Partenariato Pubblico Privato

Come sottolineato in diversi dei testi contenuti in questo capitolo, la nuova programmazione, incontrando i Contratti di Fiume, può divenire anche l'occasione per evidenziare esiti, tendenze e prospettive legate all'evoluzione del Partenariato Pubblico Privato (PPP).

Nel novembre del 2016 a Marrakech, in un *side event* organizzato nell'ambito della Conferenza mondiale sul clima (COP22) e dedicato ai Contratti di Fiume, veniva approfondita la possibilità di utilizzo e sviluppo di PPP *«attraverso cui gli enti di governo non statali, il settore privato e la società civile cooperino per l'attuazione di misure locali e individuali che migliorino la resilienza territoriale attraverso l'introduzione di un nuovo accordo alle politiche pubbliche di adattamento»* ai cambiamenti climatici. Da quell'incontro era emerso come l'allargamento delle basi partenariali e la guida delle istituzioni potessero essere elementi chiave per garantire buoni risultati. Il *side event* di Marrakech è stato il punto di partenza per avviare un dibattito più ampio sul ruolo degli attori non statali nella politica pubblica e sui vantaggi che potrebbero derivare loro dall'adesione ad un Contratto di Fiume. Una specifica attenzione veniva dedicata anche agli incentivi che la politica pubblica dovrebbe fornire per ampliare la partecipazione del settore privato a questi processi (Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e UN Environment, 2017).

Questi concetti sono stati ripresi, qualche anno dopo, nella già citata risoluzione 8-00092 approvata il 18 novembre del 2020 in Commissione VIII (Ambiente) della Camera dei Deputati, che invitava il governo a *«sostenere lo strumento dei Contratti di Fiume in ragione della loro capacità di superare una logica meramente amministrativa e settoriale e di sviluppare Partenariati Pubblico Privati (PPP) stabili e costituiti, in grado di produrre programmi d'azione partecipati con concrete ricadute territoriali maggiormente efficaci, promuovendo progetti innovativi e integrati con priorità ad infrastrutture*

«verdi» e «blu», conformi alle previsioni della pianificazione di bacino vigente, che concorrono alla definizione e all'attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a livello di bacino e sottobacino idrografico, finalizzate al ripristino della naturalità dei bacini idrici italiani, al fine di migliorarne la qualità e lo stato ecologico, garantendo la tutela degli ecosistemi e della biodiversità e ridurre il rischio idraulico».

In termini più generali è importante considerare come queste valutazioni nascano da una rinnovata attenzione da parte della Commissione Europea e del Governo Nazionale a quelli che possono essere definiti *“Progetti di Comunità”*, che oltre ai CdF includono, ad esempio, la Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI), le *Green Community* e le Comunità Energetiche Rinnovabili. Le molteplici forme che queste esperienze hanno assunto costituiscono un'occasione per fare un approfondimento sull'utilizzo del PPP e sull'adattamento dei principi giuridiche generali che lo sottendono.

Il patrimonio di strategie territoriali complesse e multifondo, attivate e in corso di attivazione in Italia, è molto ampio, tra queste i CdF vantano ormai un'esperienza considerevole e potrebbero trarre vantaggio dall'accostamento con strumenti di gestione del partenariato altrettanto collaudati, come ad esempio gli Investimenti territoriali integrati (ITI). *«L'ITI è uno*

Approfondimenti

“Il partenariato pubblico-privato: normativa, implementazione metodologica e buone prassi nel mercato italiano– Linee Guida EPAS”

«I bisogni che provengono dai territori includono un vero processo di rinnovamento istituzionale che declini funzioni, competenze e programmi; un sistematico rilancio di un partenariato pubblico - privato che sia capace di intercettare un'efficace pianificazione dello sviluppo territoriale, e una concreta implementazione dei programmi. (...) Una forte motivazione al rilancio del partenariato pubblico privato proviene anche dalla politica di coesione 2014-2020, che propone, come mai prima, attraverso la nuova regolamentazione, uno sviluppo locale di tipo partecipativo con il coinvolgimento degli attori locali rappresentanti degli interessi socio- economici del territorio.(...) È del tutto evidente che lo sviluppo locale di tipo partecipativo include a pieno titolo strategie che necessariamente coinvolgeranno il partenariato pubblico privato nella realizzazione di opere dove il funding pubblico non è capiente e dove i fatti gestionali possono essere compiutamente seguiti da operatori privati».

EPAS, 2013.

strumento per l'implementazione di strategie territoriali di tipo integrato. Non si tratta di un intervento né di una sub-priorità di un programma operativo. Piuttosto, l'ITI consente agli Stati membri di implementare programmi operativi in modo trasversale e di attingere a fondi provenienti da diversi assi prioritari di uno o più programmi operativi per assicurare l'implementazione di una strategia integrata per un territorio specifico. Come tale, l'esistenza dell'ITI fornisce flessibilità agli Stati membri per quanto concerne la progettazione di programmi operativi e consente l'implementazione efficiente di azioni integrate mediante un finanziamento semplificato» (Commissione europea, 2014a).

Nell'ambito delle politiche d'investimento a sostegno dei processi di CdF, è anche opportuno considerare l'utilizzo di risorse alternative a quelle statali, ad esempio quelle connesse al coinvolgimento della finanza strutturata e alternativa che si concentrano sull'impatto sociale degli investimenti. In questo senso si potrebbero provare a indagare le contrattualità più adattive e flessibili all'estrema varietà di contesti presenti nel nostro panorama nazionale.

L'obiettivo di questo capitolo è quindi quello di rappresentare i risultati di uno scambio di esperienze e conoscenze per fornire ai processi di Contratto di Fiume e, più nello specifico, ai soggetti pubblici e privati che vi confluiscano, forme e strumenti da fare propri e in grado di rendere i CdF pronti a rispondere alla sfida di una sempre maggiore capacità di esecutività, sfruttando al massimo le peculiarità che li contraddistinguono, aiutando a spendere e a spendere bene le risorse di cui potranno disporre nei prossimi anni. Un percorso che non può che partire da un'attenta considerazione di ciò che è stato e dallo sviluppo delle potenzialità emerse, tra queste ultime, un ruolo centrale non potrà che essere destinato al Partenariato Pubblico Privato.

2.2 I PARTENARIATI PUBBLICO PRIVATO NELLA GESTIONE CONDIVISA E SOSTENIBILE DEI TERRITORI

Il Partenariato Pubblico Privato (PPP) sta tornando di grande interesse per sostenere la progettualità delle comunità locali e dei Contratti di Fiume. Di Partenariato Pubblico Privato si parla ormai dagli inizi degli anni 2000. Un arco di tempo che consente di fare un piccolo bilancio sullo sviluppo di questo strumento che in Italia ha visto momenti di crescita e di arricchimento, ma anche battute di arresto.

Se dovessimo tentare di tirare le somme dei risultati raggiunti, dovremmo innanzi tutto considerare che gran parte del mercato dei PPP, nel nostro Paese, è finalizzato alla realizzazione di iniziative medio piccole, sia in termini di volume di investimenti che per dimensione dell'intervento proposto (50-200 milioni di euro). Questo aspetto, calato concretamente all'interno dei Programmi d'Azione dei Contratti di Fiume, può rappresentare un aspetto positivo perché riesce ad attirare, più agevolmente e nella maniera probabilmente più congrua, soggetti pubblici e privati all'interno del patto. Per spiegare meglio la difficoltà di operare per grandi taglie, è bene considerare le esperienze passate che per quanto riguarda l'utilizzo del PPP hanno messo in luce diverse criticità. A titolo esemplificativo può essere

Approfondimenti

Il Partenariato Pubblico Privato indica una vasta gamma di modelli di cooperazione tra il settore pubblico e quello privato. La normativa nazionale specifica, all'art. 180, comma 8 del D.Lgs. n. 50/2016 e ss.mm.ii., le tipologie dei contratti rientranti nel PPP. Il ricorso al PPP, attraverso le diverse metodologie attuative, può essere previsto in tutti i casi in cui una Pubblica Amministrazione intenda affidare, a un operatore privato, l'attuazione di un progetto per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità e per la gestione dei relativi servizi nell'ambito di una cooperazione di lungo termine.

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica, 2018.

citato un caso che non si è sviluppato nel settore di specifico interesse dei CdF, bensì nel settore della mobilità. Parliamo della direttissima Brescia-Bergamo-Milano, collegamento autostradale che nasce negli anni 2000 come un'iniziativa totalmente finanziata da risorse private. Inizialmente l'operazione trovò molto interesse e si pose come una “bandiera” del PPP. Nel prosieguo del tempo, sono invece cominciate ad emergere tutte le sue debolezze: a fronte dei circa 600 milioni iniziali di investimento, totalmente finanziato dai privati, la spesa si è quasi triplicata richiedendo un sostanzioso intervento pubblico per poter ristabilire l'equilibrio economico-finanziario della concessione di costruzione e gestione.

Questo ci insegna che iniziative più piccole e più legate all'aspetto ambientale o anche a specifiche caratterizzazioni territoriali e con investimenti contenuti, danno al PPP maggiore possibilità di successo.

Le ragioni sono abbastanza intuibili: si tratta di operazioni più gestibili e che possono essere “circoscritte” in un bacino di utenza predeterminato. Tutte condizioni che si possono sviluppare agevolmente all'interno dei Contratti di Fiume.

L'altro aspetto su cui riflettere è quello della complessità delle procedure e delle regole farraginose. Come Paese che applica il diritto amministrativo nei rapporti tra Pubblica Amministrazione e soggetti privati si è abituati a utilizzare regole particolarmente complesse, che mal si attagliano a un rapporto efficiente tra soggetto pubblico e soggetto privato.

Questo è un aspetto su cui è importante riflettere perché causa rallentamenti all'introduzione e allo sviluppo di questo strumento e alla realizzazione degli interventi ad esso collegati. La presenza di un quadro normativo che consente al soggetto pubblico un margine di operatività eccessivamente dilatato ed eccessivamente discrezionale non coincide con l'interesse dell'imprenditoria privata a proporre, gestire e, in alcuni casi, anche coordinare iniziative e partenariati. Dal punto di vista del soggetto privato, tutto ciò si traduce in una eccessiva complessità che sicuramente non aiuta a impostare un dialogo proficuo con la Pubblica Amministrazione. Spesso queste regole vengono modificate nel tempo, aggravando la complessità. Da quando lo strumento del PPP si è iniziato a diffondere, saranno già intervenute circa una ventina di modifiche sostanziali del quadro normativo in materia, sia per quanto riguarda le procedure sia per quanto riguarda i requisiti, sia infine per quanto riguarda i meccanismi decisionali. Tutto ciò non ha certamente aiutato il sistema a strutturarsi e ad andare a regime.

Un altro punto di riflessione, per portare all'operatività il PPP, riguarda le Amministrazioni che, a fronte di questo ampio bagaglio di regole da recepire, si potrebbe definire un “overbooking” di regole, non dispongono dei profili professionali necessari per poter interagire correttamente e alla pari con il soggetto privato. Una criticità che si manifesta non tanto a scala di uffici regionali o di uffici tecnici correttamente dimensionati, ma essenzialmente a quella degli Enti locali, amministrazioni medio piccole e consorzi dove probabilmente alla figura professionale che svolge le funzioni di Responsabile Unico del Procedimento (RUP) è chiesto di racchiudere in sé una gamma troppo ampia di competenze. Vi è inoltre il caso dei Direttori Tecnici degli enti che spesso sono impiegati per il 90% della loro attività su una moltitudine di settori, con responsabilità molto specifiche e su aspetti spesso carichi di risvolti contabili e penali. Tutto ciò produce un disallineamento tra le aspettative dei territori e la reale capacità degli Enti locali di dare risposte, una contingenza con la quale anche i CdF si devono confrontare. Una situazione strutturale che non si può affrontare con l'intervento di consulenti esterni, spesso improvvisati, che in molti casi rischiano solo di aggravare le problematiche anziché risolverle. Per risolvere questa condizione c'è bisogno di investire sul personale delle Amministrazioni al fine di metterlo in grado di portare avanti operazioni di questo tipo e di poter gestire strumenti come i PPP.

C'è poi bisogno di semplificare le regole riuscendo a renderle più chiare e stabili per consentire alle Amministrazioni di poter programmare più efficacemente gli interventi nel medio periodo. Un altro aspetto da considerare è quello della programmazione: in questi ultimi 20 anni vi sono state troppe iniziative “spot” correlate ad urgenze e dettate dall'emergenza. Bisogna cominciare a pensare in un'ottica di programmazione sostenibile per il medio-lungo termine, pensare a tradurre in termini concreti la parola sostenibilità. All'interno delle scelte della Pubblica Amministrazione, in un'operazione di PPP, di solito viene fatta una valutazione *ex-ante* attraverso cui l'Amministrazione decide la convenienza della scelta tra meccanismi di procurement tradizionale e alla fine, se opportuno, opta per lo schema di Partenariato Pubblico Privato. Questa operazione avviene generalmente attraverso l'utilizzo di modelli di valutazione, modelli che molto spesso vengono usati e calibrati in funzione del risultato che si intende ottenere. È opportuno che tali modelli siano adeguati, al più presto agli obiettivi di sviluppo sostenibile e resi in grado di poter recepire le iniziative che riguardano l'economia verde. Si tratta di una condizione di base che potrebbe favorire anche i CdF all'interno dei bacini idrografici attraverso l'inserimento di quelli che a livello europeo vengono definiti indicatori di *Environmental, Social and Governance* (ESG) che consentono di tradurre i meccanismi valutativi in output e che aiutano a dare indicazioni sulla compatibilità rispetto a queste tre variabili.

In termini generali, quindi, l'utilizzo di strumenti decisionali e gestionali efficienti e tarati sulle esigenze dei territori, può contribuire a migliorare la capacità di spesa dei fondi UE che, ad oggi, è francamente deludente. Inoltre, nel prendere decisioni, non si può prescindere da una sempre maggiore attenzione alla sostenibilità e resilienza in chiave di economia circolare.

La Legge di Bilancio 2020 ha stanziato 2 miliardi e mezzo di euro per delle garanzie *green* che vengono emesse da SACE (Sezione speciale per l'Assicurazione del Credito all'Esportazione) su progetti anche in PPP che riguardano la *green economy*, l'economia circolare e la mobilità sostenibile. Il quadro normativo per far funzionare questa garanzia è stato completato a novembre dello scorso anno. Tra novembre 2020 e gennaio 2021 sono state sottoscritte 8 garanzie per un totale di oltre 600 milioni di euro. Si tratta di un dato al quale va data la massima diffusione. SACE, che è una società che gestisce le garanzie all'export, per quanto riguarda il sistema Paese, è un soggetto pronto a valutare e istruire le operazioni che gli vengono sottoposte perché ha una dote finanziaria significativa.

Infine, per sostenere i CdF superando alcuni dei *gap* precedentemente evidenziati, potrebbe essere utile attivare percorsi formativi *ad hoc* sul tema PPP e CdF. Aumentare le conoscenze sulle possibilità di questo strumento è essenziale, dal momento che la parola PPP evoca ancora meccanismi eterogenei e variegati. In questo senso, è necessario un supporto consulenziale, una sorta di “*coaching*” destinato principalmente ai Responsabili dei Procedimenti negli Enti locali e Amministrazioni che operano a scala di bacino. I soggetti da coinvolgere possono essere rintracciati attraverso una mappatura dei destinatari, associata a una *checklist* delle principali problematiche che possono presentarsi in un Contratto di Fiume. La formazione dovrebbe mettere in grado i destinatari di individuare soluzioni o percorsi, in grado di condurre a soluzioni efficaci. Un miglioramento nella gestione dei processi e

Approfondimenti

La “finanza verde” richiede l'integrazione dei fattori ambientali, sociali e di buon governo societario (*Environmental, Social and Governance - ESG*) in tutti i processi decisionali, con l'obiettivo di rafforzare l'allocazione dei capitali finanziari verso gli obiettivi delle politiche e migliorare la trasparenza della rendicontazione. Una delle maggiori acquisizioni dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e della COP21 di Parigi (dicembre 2015) è il riconoscimento da parte di tutti i Governi del ruolo della comunità finanziaria privata e dei mercati finanziari per la concreta realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile.

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e UN Environment, 2017.

di conseguenza delle risorse è di grande interesse anche per l'Agenzia della Coesione e per i soggetti che sono preordinati istituzionalmente a vigilare e a rendicontare la spesa. Uniformare i linguaggi e le conoscenze potrà avere un impatto sulla semplificazione dei processi e sulla riduzione dei tempi delle procedure. Dare un bagaglio di conoscenze è fondamentale perché il RUP di un'Autorità di Bacino Distrettuale o di un Consorzio intercomunale o del Comune stesso possano dire: *“bene ora ho capito come funziona”* e anche *“ho capito che questa cosa va fatta”* o, al contrario, *“ho capito che questa cosa posso farla a queste condizioni e mi posso muovere su questa linea, posso predisporre, per esempio, uno studio di fattibilità per avere la certezza dei costi prima di avviare il progetto e utilizzare gli indicatori più opportuni”*.

2.3 MODELLI CONTRATTUALI FLESSIBILI E ADATTIVI AGLI ACCORDI COLLABORATIVI

Il partenariato è uno strumento cardine dei progetti di sviluppo territoriale, perché consente di concentrare la forza, economica e tecnica, del settore privato verso iniziative di interesse pubblico. Il Partenariato Pubblico Privato ha moltissime prospettive di implementazione, che consentono di governare assieme agli attori sociali situazioni complesse e molte delle quali ancora devono essere esplorate.

Il PPP è, ad esempio, continuamente citato per essere uno strumento utile alla rigenerazione degli spazi pubblici e privati; in quel caso, è evidente come esso vada ben oltre il modello, dotato di un dettagliato *framework* normativo, delle concessioni di costruzione e gestione in *project financig*. Il PPP è un concetto molto più ampio, la *partnership* è un modello di cooperazione polivalente e paradigma capace di realizzare una trasversale e più generale intenzione sinergica tra soggetti pubblici e privati e

costruisce l'immagine di un'Amministrazione moderna, aperta al dialogo e sensibile alle istanze della comunità, sempre più capace di coinvolgere gli operatori del mercato e gli altri attori sociali nella cura di istanze di interesse generale.

Quando si parla di PPP, l'ampiezza del concetto rende necessario superare qualche ambiguità: per esempio, parlare di partenariati nel contesto della cooperazione internazionale tra Stati è molto diverso dal parlare di partenariati al livello delle Amministrazioni degli Stati, come forma di *outsourcing* di attività di interesse pubblico nell'ambito della contrattualistica pubblica.

Considerando il PPP come sistema alternativo all'appalto per svolgere azioni di pubblico interesse, si sono notate alcune esperienze di particolare successo, come nel campo dell'economia circolare, in cui spesso si richiedono elevati investimenti per l'utilizzo di tecnologie innovative, e, dunque, l'apporto di conoscenza e capitali privati è di rilevanza strategica; in quell'ambito, il PPP si è rivelato uno strumento molto adatto e capace di ottenere risultati positivi, specialmente nei Paesi in cui non era presente un quadro normativo dettagliato ma la realizzazione dei PPP era affidata a principi generali e, dunque, a procedure flessibili, capaci di rispondere al meglio alle esigenze dei casi concreti.

Approfondimenti

Il Libro Verde relativo “ai Partenariati Pubblico-Privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni” distingue due tipi di PPP:

1) i partenariati di tipo puramente contrattuale, in cui la *partnership* è basata su legami esclusivamente contrattuali e può situarsi nel campo d'applicazione delle Direttive europee sui pubblici appalti 2004/17/CE e 2004/18/CE;

2) i partenariati di tipo istituzionalizzato, in cui i PPP implicano una cooperazione nell'ambito di un'entità distinta e possono condurre alla creazione di un'entità *ad hoc*, detenuta congiuntamente ovvero alla presa di controllo di un'entità pubblica da parte di un operatore privato.

Non esistendo alcun quadro giuridico specifico per i PPP a livello europeo, il Libro Verde si prefigge quindi di esaminare se il trattato che istituisce la Comunità europea (trattato CE) e il suo diritto derivato siano adeguati e sufficienti per far fronte alle particolari situazioni determinate dai PPP.

Commissione europea, 2004

Nella maggior parte dei Paesi, il PPP viene fatto oggetto di una dettagliata regolamentazione con riferimento alle concessioni di beni e servizi, così come avviene, del resto, anche in ambito europeo, con la Direttiva Concessioni del 2014.

Dove vi è un'articolazione normativa di dettaglio delle concessioni, i PPP diventano strumenti legati essenzialmente al mondo delle costruzioni di *building* o infrastrutture e della finanza di progetto. Tuttavia, quando se ne ipotizza un utilizzo a livello più ampio, come per esempio nel caso di un Contratto di Fiume o nei partenariati c.d. sociali, questo approccio non è più sufficiente: non è pensabile che il Programma d'Azione di un CdF si riferisca esclusivamente alla realizzazione di infrastrutture o appunto, alla finanza di progetto.

L'esperienza internazionale dei PPP nell'ambito dello sviluppo territoriale ha messo in evidenza come, attraverso i partenariati, si possano collegare elementi sociali, ambientali ed economici. In particolare, approfittando della durata tendenzialmente lunga delle *partnership* e dello spirito di innovazione coinvolto in esse, il PPP diventa un elemento (contrattuale) chiave per promuovere lo sviluppo sostenibile nella sua intera tridimensionalità.

Questa governance comune verso il raggiungimento di interessi pubblici porta a valorizzare le tre dimensioni della sostenibilità: ad esempio, quella sociale come avvenuto nei PPP nati a favore della scolarizzazione delle bambine nel continente africano alla fine degli anni '90, quella ambientale come avvenuto nei PPP che hanno permesso la protezione di specie animali in via di estinzione attraverso interventi realizzati nei parchi in Indonesia o quella economica come realizzato attraverso i PPP che hanno sviluppato i sistemi di agricoltura di prossimità promossi dalla FAO (S. Valaguzza, E. Parisi, 2020).

Dal punto di vista della teoria generale, il PPP, costruendo una alleanza stabile e collaborativa tra settore pubblico e privato, introduce, di fatto, una maggiore assunzione di responsabilità "sociale" degli operatori economici, che collaborano a "governare gli interessi comuni". Questo è particolarmente evidente nel caso delle iniziative che riguardano i Contratti di Fiume che offrono, prima di tutto, uno scenario di programmazione politica in cui il PPP, inteso come archetipo generale, può diventare lo strumento di attuazione delle iniziative programmate per la creazione di valore pubblico. Nei Contratti di Fiume, a partire dalla maturazione dell'idea politica del partenariato, come esperienza di governo condiviso degli interessi comuni, il partenariato esercita la sua funzione di governo condiviso della definizione e raggiungimento degli interessi pubblici (aspetto tipico di tutte le iniziative di programmazione condotte attraverso la partecipazione). Affinché il PPP possa davvero contribuire alla buona riuscita dei Contratti di Fiume occorre, però, lavorare sui modelli e approfondire la dimensione concreta e attuativa delle forme e dei tipi di "partenariato contrattuale". In Italia, come nel resto di Europa, quando si parla di contratti di partenariato, ci si riferisce normalmente a procedure ad evidenza pubblica diverse da quelle utilizzabili per l'appalto, in cui il privato assume il ruolo di promotore, e ci si concentra prevalentemente sulla fase di selezione dell'operatore. Forse è il caso di chiedersi se questa fattispecie sia esattamente riferibile ai Contratti di Fiume, cioè se il partenariato regolato dagli artt. 180 e ss. del D.Lgs. n. 50/2016 sia effettivamente capace di fornire gli strumenti adeguati a portare in esecuzione i programmi politici coinvolti in questa nuovissima categoria di azione pubblica.

Potrebbe forse valere la pena approfondire la possibilità di identificare delle forme atipiche di partenariato che possano esprimere anche una deroga allo schema normativo contenuto nel Codice dei contratti pubblici che evidentemente prefigura una cosa diversa rispetto a quella dell'aggregazione dei territori e/o delle comunità dei territori rivieraschi di cui è portatrice l'idea di programmazione contenuta nell'ambito dei Contratti di Fiume.

Il tema da approfondire è dunque se i Contratti di Fiume non siano piuttosto dei contratti di

partenariato in senso ideale, in quanto raccolgono la partecipazione e le idee della comunità, ma non in senso giuridico. Il Contratto di Fiume attualmente è una sorta di protocollo procedurale con cui i portatori d'interesse locali condividono un procedimento decisionale di carattere politico. Nel caso dell'esperienza di Regione Lombardia, nei Contratti di Fiume si trova qualcosa di più simile all'Accordo di Programma che non alla convenzione standard di Partenariato Pubblico-Privato. Il Contratto di Fiume è dunque contratto nel senso di "patto", quale protocollo di procedimento, ma finché non viene portato alla fase attuativa, non contiene ancora l'iniziativa partenariale in senso proprio, cioè si configura più come uno strumento di programmazione, che di regolamentazione della dinamica partenariale intesa in senso giuridico.

Quindi è forse giunto il momento di aprire una riflessione in una logica adattiva per cercare di capire come il PPP, inteso come PPP atipico, cioè diverso dal modello codificato dal Codice dei contratti pubblici, possa utilmente plasmare oggetto, contenuto e natura del rapporto contrattuale dei Contratti di Fiume, anche in funzione della costante necessità di offrire risposte coerenti alle istanze di aggiornamento normativo provenienti dalla legislazione europea cui tanto la tematica del Partenariato Pubblico Privato che quella dei CdF risulta geneticamente ed indissolubilmente legata. Per seguire questo percorso, occorre però lavorare a modelli (contestualizzati) per aree, avendo ben chiaro che si tratta di modelli non necessariamente adattabili a tutte le casistiche. A titolo esemplificativo, non si può immaginare di costruire una linea metropolitana e consentire un percorso enogastronomico accanto al fiume utilizzando gli stessi procedimenti, poiché i due interventi non presentano alcun tipo di analogia.

Alcuni Contratti di Fiume descrivono un tracciato di *governance* incredibilmente intenso che non può essere appiattito dall'applicazione delle norme del Codice dei contratti pubblici che richiedono che il promotore si assuma un rischio di gestione di domanda o di disponibilità. L'approccio delle procedure ad evidenza pubblica già oggetto di una regolazione volta alla promozione dei principi di economicità, efficacia, trasparenza, è una cosa, il mondo dell'iniziativa cooperativa per identificare correttamente l'interesse pubblico, è un'altra. Laddove si mette tutto sotto lo stesso cappello, si perde di vista l'oggetto che deve essere governato e che è identificato all'interno di un processo di *management* che consenta all'Amministrazione di governare l'interesse pubblico.

È interessante utilizzare in questo tipo di PPP la logica che, nel concepire le regole del contratto, sposta il punto di vista da modelli tipicamente *adversarial* a schemi cooperativi: l'approdo diventa quello degli accordi collaborativi, intesi come disciplina di rete per organizzare rapporti multilaterali tra le parti dei diversi contratti, con l'obiettivo di mirare alla creazione di valore pubblico aggiunto attraverso una ampia alleanza che affronti criticità e sappia cogliere anche opportunità impreviste. La base giuridica di questa nuova *species* è individuata tra il Codice Civile e la legge sul procedimento amministrativo. Gli accordi collaborativi sono accordi atipici, che non trovano corrispondenza in tipi regolati dal Codice Civile né dal Codice dei Contratti Pubblici. In generale, gli accordi collaborativi, noti e utilizzati nelle *best practices* in tutto il mondo, sono utilizzabili nei casi in cui il committente (o il capofila della collaborazione) intenda costituire un'alleanza tra diversi soggetti tutti coinvolti nel successo o nell'insuccesso di una certa iniziativa, per

Punti di Vista

«L'accordo collaborativo può essere inteso come un particolare modo di interpretare la relazione giuridica intercorrente tra più soggetti, non necessariamente parti dello stesso contratto, ma coinvolti nella realizzazione del medesimo obiettivo finale (per esempio, la costruzione di una scuola, la fornitura di panchine in un parco pubblico o la gestione di un servizio pubblico). (...) L'identificare nella collaborazione una regola di azione per ottenerne benefici di gruppo, accomuna gli accordi di collaborazione ai contratti di rete, introdotti con il D.L. n. 5 del 10 febbraio 2009, in cui le imprese mantengono la propria autonomia organizzativa creando nessi di interdipendenza e di coordinamento per migliorare le proprie performances sui mercati. »

S. Valaguzza, 2019a.

disciplinarla attraverso una documentazione dettagliata dotata di valenza vincolante per le parti, sfidando i partecipanti a trovare le sinergie che migliorino il lavoro di tutti a beneficio di obiettivi comuni. Nel momento in cui si regola l'azione di tutti all'interno della rete, diventano palesi gli impegni e le responsabilità di ciascuno a beneficio dell'ottenimento degli obiettivi desiderati.

Da un punto di vista operativo, i Contratti di Fiume potrebbero utilizzare con successo la logica degli accordi di collaborazione, nel percorso di approfondimento di un *framework* atipico che permetta di dare attuazione, in particolare, a quei CdF che sono già in fase di sviluppo avanzato.

Gli accordi collaborativi sono uno strumento nuovo nel settore del procurement strategico e rappresentano il risultato di un'attività di ricerca che nasce nel contesto anglosassone, poi adattata anche all'Italia (S. Valaguzza, 2018; S. Valguzza, 2019b; E. Parisi, N. Posteraro, 2019; D. Mosey, 2019). Alla base vi è una logica di rete per cui l'accordo collaborativo non sostituisce i singoli contratti che si fanno in relazione alle varie professionalità che vengono aggregate per costruire qualcosa, esercitare un servizio o fornire delle prestazioni, ma sono degli accordi che funzionano - a ombrello - sugli altri contratti esistenti, fornendo la disciplina giuridica della rete che viene incentivata a produrre degli impegni.

I Contratti di Fiume, come gli accordi collaborativi di rete che si pongono al di sopra dei singoli contratti, non travalicano, quindi, le discipline del contratto pubblico tradizionale, ma lo integrano valorizzando le sinergie tra i diversi contraenti che sono coinvolti nel medesimo programma e fissano dei *target*, che danno sostanza e che rafforzano la capacità del gruppo di raggiungere i propri obiettivi. Per esemplificare, immaginiamo un Contratto di Fiume che ha dieci attori con diverse azioni, tutte collegate alla rigenerazione territoriale che quel Contratto di Fiume sostiene, oltre ad incasellare ciascuno di questi dieci attori, attraverso il modello del contratto collaborativo di rete, per tale via si possono individuare i *target* di gruppo che rappresentano i contesti in cui si può misurare la capacità di quel Contratto di Fiume di portare valore, sociale, territoriale, ambientale, economico e quant'altro.

Il vantaggio di questi accordi di collaborazione è che sono l'esperimento di un'attività di ricerca internazionale che coinvolge tantissimi professionisti proprio del settore delle *alliancing*, che si chiama anche *collaborative behaviors* (il mondo più generale a cui appartengono questi accordi tipo) e cioè sono già redatti esattamente come se fossimo nel modello anglosassone al pari di quello che si menzionava prima con riguardo ai PPP, però contengono delle norme generali e poi nelle schede attuative, per cui l'Amministrazione che intende sperimentare l'accordo collaborativo tipo, non farà nient'altro che prendere il modello, leggersi le schede e "*flaggare*" la clausola che interessa; lo stesso dicasi per i *target*: si ha a disposizione una scheda con i target, la si riempie direttamente con il valore sociale o ambientale o altro che più interessa. Si tratta quindi di uno strumento pronto all'uso, frutto di un lavoro scientifico che è stato utilizzato, ad esempio, anche nell'ambito del progetto del Campus dell'Università Statale di Milano che verrà realizzato nell'ex area di Expo 2015; il promotore in quel

Punti di Vista

«Il termine "accordi collaborativi" rientra nel macro-insieme, più capiente, delle tecniche di *alliancing*, dette anche *collaborative contracting* o *collaborative behaviors*, come sono stati definiti nel tempo, sempre senza ricondurre il concetto ad una specifica figura contrattuale tipica o tipizzata, ma cercando di mantenerne una dimensione ampia che cogliesse soprattutto lo scopo di queste nuove figure di accordi, più che associarlo ad un particolare archetipo di contratto. Fino ad ora, il nostro ordinamento giuridico ha prestato poca attenzione a questo genere di accordi, che invece all'estero (in particolare nel Regno Unito) è stata indagata da importanti studi di carattere spesso interdisciplinare. Di recente, però, anche in Italia ci sono stati i primi impieghi di schemi contrattuali relazionali e alcune sperimentazioni sono state condotte proprio nel campo della contrattualistica pubblica».

S. Valaguzza, 2019b.

caso ha portato il suo modello di contratto, ma l'Università degli Studi di Milano ha proposto anche un accordo di rete collaborativo che migliori la filiera delle imprese coinvolte nell'esecuzione dei lavori. Questa dinamica contrattuale già esistente è coerente con la logica del Contratto di Fiume quale logica di rete particolarmente ampia e può senza dubbio considerarsi una proposta concretamente adattabile.

2.4 L'IMPACT-INVESTING PER LA REALIZZAZIONE DI PROGETTI A IMPATTO SOCIALE

Per i *policy makers*, i manager e gli investitori in genere è oggi sempre più chiaro, che il concetto di valore pubblico non è più prerogativa del solo settore pubblico. Per le Pubbliche Amministrazioni (PA), è intuitivo investire nel lungo periodo per generare un ritorno economico, ambientale e sociale positivo, essendo intrinseco alla loro missione e al loro ruolo speciale come garante dei valori pubblici. Tuttavia, il settore privato sta diventando attore sempre più cruciale per la creazione di valore pubblico, attraverso la ricerca di un equilibrio tra la generazione di valore finanziario, sociale e ambientale nel lungo termine, preparandosi alla transizione verso un modello economico più sostenibile. Questo non solo sotto la pressione della regolamentazione, ma anche perché è ormai evidente che l'integrazione delle dimensioni sociali e ambientali nella strategia di impresa può generare una maggiore resilienza e opportunità di crescita.

In questo scritto il valore pubblico può essere riferito alla realizzazione dei *Sustainable Development Goals* (Nazioni Unite, 2015), che possono essere considerati una istituzionalizzazione del concetto di valore pubblico, proprio perché sono riconosciuti come obiettivi di *policy* di lungo termine sia dalle PA che dal mercato.

Questa transizione da parte degli operatori economici è accompagnata da una crescente attenzione, anche da parte dei mercati, dei capitali ai fattori ESG (*environment, social, governance*) e all'emergere di modelli di investimento a impatto (il cosiddetto *impact investing*). Dati recenti mostrano che, al 2020, oltre il 75% degli investitori istituzionali (BlackRock, 2020) ha orientato i propri investimenti secondo logiche ESG o "ad impatto" e le proiezioni stimano che entro il 2025 gli investimenti ESG dovrebbero superare gli investimenti tradizionali.

Gli investimenti ESG si riferiscono a investimenti che tengono in considerazione le pratiche ambientali, sociali e di governance dell'azienda, oltre a misure più tradizionali di rendimento finanziario. Tuttavia, nonostante questi investimenti includano logiche di sostenibilità, essi non producono necessariamente un impatto positivo intenzionale per la società. Creare valore pubblico è fondamentalmente diverso dalla ricerca di miglioramenti incrementali delle attività operative di una azienda in una lunga lista di fattori ESG, che, da un lato, non valutano adeguatamente i prodotti delle aziende (e, più in generale, il loro impatto sull'ambiente e sulla società) e, dall'altro, tendono comunque a convergere nel tempo in ogni settore. Il focus di questo breve scritto è l'*impact investing*, poiché si tratta di una logica di investimento volta a generare in modo intenzionale un valore positivo per la società e al contempo un ritorno finanziario, prerequisito per attirare investitori. Tra le forme più interessanti di *impact investing* troviamo il finanziamento di start up innovative, i cui beni/servizi possono migliorare le condizioni economiche e sociali di certi target di popolazione o di aree depresse, e i cosiddetti *outcome-based contract* (OBC). In quest'ultimo caso, è la Pubblica Amministrazione che paga investitori a impatto per la generazione di outcome rilevanti. Gli OBC possono essere considerati anche un modo per innovare le forme più tradizionali di Partenariato Pubblico Privato, con l'obiettivo di superare il concetto di *value for money* (mera efficienza allocativa del denaro pubblico rispetto a forme di appalto tradizionale) per generare *value for society*, ovvero innovazione, efficacia, riduzione

dei rischi, sostenibilità, competitività delle attività produttive e tutela dell'ambiente.

È doveroso oggi per le PA muovere verso il paradigma della *collaborative governance* facendo leva sulla propensione del mercato, operatori economici e investitori, a generare valore pubblico. Questo può essere fatto con un modo diverso di pensare alle collaborazioni pubblico-privato, non solo come contratti di concessione/PPP per l'erogazione di servizi o per il potenziamento delle infrastrutture, ma utilizzando tutti gli spazi che le norme attuali offrono per ripensare il proprio rapporto con il mercato, che necessariamente richiede una coevoluzione di pubblico e privato, anche volta a generare una maggior fiducia e un serio investimento in competenze. Purtroppo, la collaborazione pubblico-privata è stata e viene ancora oggi concepita come una mera procedura cristallizzata nel Codice dei Contratti, la quale, in realtà, riguarda semplicemente e principalmente la selezione dell'operatore economico. Da questo punto di vista, vale la pena sottolineare che la collaborazione pubblico-privato è primariamente una modalità con cui implementare un modello di funzionamento della PA (il modello di *collaborative governance*, quale evoluzione del modello di funzionamento basato sul paradigma del *new public management* che ha inaugurato la stagione dell'aziendalizzazione della PA). Da questa prospettiva, la collaborazione può assumere varie forme, da accordi di collaborazione a veri e propri contratti di PPP/concessione. Traghetare queste forme di collaborazione verso la generazione di *value for society* può implicare anche l'utilizzo di capitali non solo provenienti dai canali tradizionali della finanza ma anche dai cittadini, anche in considerazione del livello straordinario del risparmio privato raggiunto nel nostro Paese.

Alla luce di quanto scritto, i Contratti di Fiume potrebbero rappresentare un perimetro di riferimento per stimolare il ripensamento delle forme di collaborazione pubblico privato, per diventare un vero e proprio laboratorio in cui sperimentare contratti di PPP/Concessione basati su una chiara contrattualizzazione della generazione di risultati o outcome sociali/ambientali, anche facendo leva su logiche di *circular economy*; o per attirare investitori a impatto per il finanziamento e/o localizzazione di *start up* innovative, capaci di generare contemporaneamente un impatto ambientale positivo e opportunità di *business*.

2.5 GLI INVESTIMENTI TERRITORIALI INTEGRATI PER L'IMPLEMENTAZIONE DI INTERVENTI MULTIDIMENSIONALI E INTERSETTORIALI

Il nuovo quadro regolamentare per il ciclo di programmazione 2021-2027 offre una prospettiva di sicuro interesse per i Contratti di Fiume. Il CdF è infatti uno strumento che trova pieno riconoscimento, anzitutto, nell'Obiettivo di Policy 2 (OP2) se considerato nella sua valenza di modello per lo sviluppo di accordi ambientali d'area. In questa nuova stagione dei fondi europei, inoltre, i Contratti di Fiume, intesi come strumenti di programmazione e attuazione di strategie partecipative e integrate per il governo dei territori, rientrano anche negli interventi finanziabili dall'Obiettivo di Policy 5 (OP5) (Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per le Politiche di Coesione, 2019).

È proprio con riferimento a quest'ultimo OP che, tra gli strumenti ai quali viene più naturale accostare i CdF, è possibile richiamare gli Investimenti Integrati Territoriali (ITI) (Parlamento europeo, 2019). Gli ITI sono uno strumento operativo che consente di riunire le risorse di più assi prioritari di uno o più programmi per la realizzazione di interventi multidimensionali e intersettoriali da gestire e realizzare in maniera integrata. ITI e Contratti di Fiume condividono tra loro alcune parole chiave che rimandano a concetti comuni quali: fluidità, flessibilità, varietà.

Gli ITI sono stati utilizzati per la prima volta nella programmazione 2014-2020, affiancati a strumenti di programmazione territoriale partecipata più noti come i *Community-Led Local Development* (CLLD).

Con un approccio partecipativo a livello locale il CLLD coinvolge i cittadini nello sviluppo di misure necessarie per affrontare le sfide sociali, economiche e ambientali. L'Italia è il quarto Paese per ITI attivati nel 2014-20, ma siamo abituati a vederli essenzialmente attivati in associazione a piani di sviluppo urbano, ad esempio nelle città metropolitane o nelle città capoluogo di regione. L'esperienza europea condotta con gli ITI è senza dubbio più ampia poiché si estende alla pianificazione territoriale secondo i principi dell'*European Spatial Planning Model*, un modello di cooperazione territoriale che si interroga costantemente su come dare una visibilità, anche giuridica, a quelle che sono le nuove dimensioni geografiche e ai nuovi spazi in una ottica di gestione integrata dei territori. In questa prospettiva, i CdF non coincidono con le aree geografiche censite a livello statistico (i NUTS - Nomenclatura delle Unità Territoriali statistiche - a cui solitamente si aggancia la Politica di Coesione) ma introducono una dimensione funzionale della geografia a cui agganciare nuovi contenuti, rientrando così a pieno titolo tra i nuovi modelli di sviluppo spaziale e di coesione territoriale che puntano a superare il confine settoriale tra le differenti *policy*, rinforzando e aiutando a modellizzare processi locali in grado di consolidare nuovi assetti di *governance*.

In questa chiave di lettura, quindi, l'ITI è davvero uno strumento con il quale avrebbe senso che i CdF si confrontassero. In alcuni Paesi europei gli ITI hanno già interessato processi di gestione partecipata dei fiumi e dei territori fluviali, molto simili a CdF, fornendo un precedente per associare ITI e CdF. Da queste esperienze si possono trarre molteplici elementi per capire quali dovranno essere le formalità tecniche e procedurali per trasferire una porzione delle risorse di determinati Programmi Operativi (PO) alla gestione e implementazione diretta dei CdF.

Due dei principali esempi che si possono citare in proposito, nascono all'interno di programmi di cooperazione territoriale sia transfrontaliera che trans-nazionale¹³. Si tratta di due grandi ITI che sono stati approvati e gestiti con ottimi risultati: quello della foce del Danubio, con una porzione di asta fluviale che interessa diversi Paesi, e l'esempio italiano dell'ITI Isonzo-Soča¹⁴, che riguarda tutta l'asta fluviale del fiume Isonzo, con interventi che vanno dalla promozione turistica, alla messa in sicurezza delle rive, allo sviluppo di nuove attività imprenditoriali. Quello che riguarda l'Isonzo è il primo ITI transfrontaliero approvato all'Italia nell'ambito del programma Interreg Italia-Slovenia, in cui la Regione Friuli-Venezia Giulia è Autorità di Gestione. Il CdF transfrontaliero in questione rappresenta quindi un "modello" che è stato già armonizzato rispetto al sistema di regole e al quadro di riferimento normativo del nostro Paese.

Per evidenziare ancor di più come la prassi amministrativa italiana legata all'utilizzo dei fondi europei per tale tipologia di strumenti sia ormai matura, occorre anche ricordare che, in Regione Lombardia, è stato finanziato un primissimo progetto Life integrato, "Gestire2020"¹⁵, dedicato alla biodiversità ed alla valorizzazione delle aste fluviali, nel cui ambito è stata sperimentata l'integrazione (rispetto a un progetto di svariati milioni di euro), di risorse provenienti dal programma Life e risorse provenienti dal Programma di Sviluppo Rurale (PSR).

Su queste basi, l'applicazione degli ITI – strumenti che hanno mobilitato in Europa quasi 14 miliardi di euro – è di sicuro da considerare nello scenario finanziario che sta caratterizzando la chiusura della programmazione 2014-2020, l'apertura della programmazione 2021-2027 e la contestuale gestione

¹³ Per un quadro di insieme dei programmi di cooperazione territoriale europea di interesse per l'Italia si rimanda a <https://www.agenziacoesione.gov.it/lacoesione/le-politiche-di-coesione-in-italia-2014-2020/la-cooperazione-territoriale-europea/>

¹⁴ Progetto ITI- Isonzo-Soča, PROGETTO PARCO TRANSFRONTALIERO ISONZO – SOČA (Programma Interreg V-A Italia-Slovenia). Il progetto si pone l'obiettivo di conservare e valorizzare il patrimonio naturale e culturale dell'area transfrontaliera lungo il fiume Isonzo, in un'ottica di accrescimento della sua attrattività dal punto di vista turistico e ricreativo (Fonte: <https://euro-go.eu/it/programmi-e-progetti/progetti-iti-isonzo-so%28C4%8D%29>).

¹⁵ LIFE IP GESTIRE 2020 è un progetto sperimentale, innovativo e integrato per la conservazione della biodiversità in Lombardia, cofinanziato dalla Commissione Europea nell'ambito del Programma LIFE+ che intende attuare una gestione integrata della Rete Natura 2000 lombarda in 6 linee d'azione: 1. migliorare la governance attraverso il consolidamento delle conoscenze e delle competenze di chi lavora nel campo della conservazione della natura in Lombardia; 2. attuare interventi concreti per la conservazione di habitat e specie vegetali; 3. attuare azioni concrete per la salvaguardia delle specie animali; 4. prevenire e contrastare la diffusione delle specie aliene invasive; 5. monitorare lo stato di conservazione di habitat e specie particolarmente protette; 6. incrementare le connessioni ecologiche, per meglio collegare fra loro le aree protette e permettere alle specie animali e vegetali di spostarsi (Fonte: <https://www.ersaf.lombardia.it/it/progetti/gestire-2020-bis>).

delle risorse legate a *Next Generation EU*¹⁶.

Si tratta di uno scenario in cui il problema principale sarà, molto probabilmente, quello di una reale integrazione tra fondi con la messa a sistema operativa delle risorse del PNRR con quelle di REACT EU, del Fondo Complementare, del Fondo di Sviluppo e Coesione e delle risorse europee “ordinarie” legate ai POR e ai PON 2014-2020 e 2021-2027.

Un quadro complesso in cui gli ITI sono sicuramente un modo per mettere a sistema le risorse finanziarie che possono essere destinate ai CdF e costruire una base per la creazione delle complementarità tra fondi pubblici nazionali, europei e fondi privati.

I fiumi rappresentano davvero il nuovo spazio geografico, il nuovo livello multidimensionale di programmazione integrata, per cui vale la pena utilizzare l'ITI, soprattutto per come viene disciplinato dagli artt. da 22 a 30 del nuovo Regolamento sulle disposizioni comuni (Parlamento europeo, 2021b) che ha semplificato ulteriormente e reso ancora più flessibile questo strumento.

La prima chiave di lettura utile per supportare i CdF nel contesto della nuova programmazione passa dunque per l'interconnessione delle risorse disponibili e la valorizzazione dei casi pilota, che può essere utile per “convalidare”, a livello di prassi, il tipo di percorso che può essere fatto. Occorre inoltre un'azione di formazione e di sensibilizzazione del grande pubblico e degli investitori, per promuovere la conoscenza di tutte le potenzialità offerte da questo strumento.

Sul piano operativo, la tempistica è un elemento determinante, nel senso che sussiste l'obbligo regolamentare di identificare l'attivazione degli ITI se non nell'Accordo di Partenariato (proposto in una ultima bozza a settembre 2021), certamente in ogni singolo Programma Operativo, con riferimento ai POR e ai PON. Per fare ciò si dovrà (nell'apposita sezione del modello di programma operativo contenuto nell'allegato 2 del Regolamento sulle Disposizioni Comuni) identificare l'area geografica coperta dalla strategia integrata, le singole azioni ricollegate a una esigenza di sviluppo condiviso e quali sono i fondi ai quali si intende ricorrere. Il controllo della tempistica è importante perché i Programmi Operativi, una volta sbloccato l'Accordo di Partenariato, devono essere pronti.

Essere riconosciuti quale Organismo intermedio per l'ITI-CdF, significa ricevere una delega da parte dell'Autorità di Gestione non soltanto rispetto all'allocazione delle risorse, ma anche relativamente alle responsabilità gestionali, compresi gli obblighi legati, ad esempio, alle attività di *audit*, controllo e monitoraggio. Nella nuova programmazione, 2021-2027, alcune delle caratteristiche di un ITI sono state semplificate al fine di renderne più semplice l'utilizzo. Si tratta di una semplificazione che rende questo strumento ancora più accessibile.

Riprendendo il concetto di “interconnessione”, che è davvero una delle parole chiave della nuova programmazione, potrebbe avere senso, in un sistema nazionale dei CdF, combinare almeno altre tre linee di azione che rinforzino gli ITI:

Approfondimenti

«La bozza del regolamento Interreg è stata approvata dal COPREPER a dicembre 2020. All'interno del testo, l'art. 25 (il numero dell'articolo sostituisce l'art. 24 della proposta di regolamento) introduce per la prima volta uno modello standard per fondi per piccoli progetti (SPF). Il termine Small Project Fund richiama molte sperimentazioni che negli ultimi anni diversi programmi Interreg hanno sviluppato. Ora, per la prima volta, un modello standardizzato è stato introdotto nel regolamento Interreg, aumentando la certezza su: a) la rilevanza di questo modello per allargare la platea dei beneficiari; b) la possibilità di procedere in maniera più ampia al ricorso a questo strumento ora che il quadro di diritto assume una definitiva certezza».

Agenzia per la Coesione, 2021.

¹⁶ Con REACT-EU sono stati stanziati 4,7 miliardi di euro per l'Italia dalla Commissione Europea per sostenere la risposta del Paese alla crisi del Covid-19 e contribuire a una ripresa socio-economica sostenibile. I fondi contribuiranno ad aumentare le assunzioni di giovani e donne, consentiranno ai lavoratori di partecipare alla formazione e sosterranno servizi su misura per le persone in cerca di lavoro.

- la prima, è quella di fare ricorso, anche su base regionale, ad una delle nuove modalità introdotte dai regolamenti 2021-27, ovvero quella degli *Small Project Funds*. Gli Small Project Funds possono essere gestiti da un organismo “ombrello”; quindi, il soggetto che gestisce il CdF potrebbe, ad esempio, perseguire l’obiettivo di rafforzare e convogliare delle progettualità che possano essere percepite quali investimenti interessanti da parte anche dell’investitore privato. Quindi, in tale ambito, certamente l’interconnessione tra finanza privata e finanza pubblica potrebbe avere molto senso in questo ciclo di programmazione nella logica della matrice di finanziabilità;
- la seconda linea di azione è quella dell’assistenza tecnica, ovvero, la necessità di strutturare una formazione o un affiancamento agli ITI-CdF non soltanto attraverso una formazione tradizionale in aula, ma proprio accompagnandoli, dal punto di vista operativo, nella realizzazione di modelli integrati di approccio ai fondi europei sulla base di esempi e modelli che possano essere consolidati nel tempo. La Direzione Generale della Commissione europea (DG Regio), d’altra parte, mette a disposizione di tutti quei soggetti che vogliono anche potenzialmente svolgere un ruolo di organismo intermedio, un programma di dialogo che l’Agenzia per la Coesione Territoriale italiana potrebbe facilitare all’interno di una misura di assistenza tecnica, che prende il nome di TAIEX ¹⁷. Tale misura potrebbe costituire uno strumento per selezionare alcune esperienze di CdF da accompagnare attraverso questo scambio per favorire la costruzione concreta di ITI, avvalendosi di tutta una serie di studi, di modellistiche che hanno già messo a sistema le diverse istituzioni dell’Unione;
- terza ed ultima linea di azione, è quella che si basa sulla considerazione, da non sottovalutare, che le aste fluviali sono di fatto dei grandi connettori tra macroregioni dell’Unione Europea ¹⁸. Si consideri in proposito l’esperienza, già citata precedentemente, dell’area danubiana, con il fiume quale elemento chiave da gestire, ma anche le strategie macroregionali incluse nella macro-strategia dell’arco alpino (*EU-Strategy for the Alpine Region – EUSALP*) o anche a quella adriatico-ionica (*EU Strategy for the Adriatic-Ionian Region. – EUSAIR*) dentro l’iniziativa *Water and Environment Support in Mediterranean region - WEST MED*. Attualmente, sono attivi dei tavoli di lavoro per raccogliere quelli che potrebbero essere dei progetti “faro” di rilievo sovranazionale, dove i fiumi e i CdF per ora non sono considerati. Anche questa è una grande opportunità da giocare perché mobilita risorse del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale. È quindi sempre più opportuno trovare una chiave per dialogare anche con le strategie macroregionali, tenendo presente che una delle novità di questa programmazione è *l’embedding* ¹⁹, ovvero una necessità, espressa a livello programmatico e raccomandata dall’UE agli Stati membri, di incorporare gli stessi interventi nella programmazione nazionale e al contempo nella cooperazione territoriale europea.

¹⁷ TAIEX Technical Assistance Information Exchange office - Ufficio di assistenza tecnica e di scambio delle informazioni della Commissione europea - Progetto per scambi di informazioni tra l’Ue e i Paesi dell’Est in materia di assistenza tecnica (cfr. <http://www.politicheeuropee.gov.it/it/comunicazione/euroacronimi/taix/>).

¹⁸ Le strategie macroregionali dell’Unione europea (UE) sono quadri strategici avviati da Paesi dell’UE e da Paesi terzi situati in un’area geografica specifica al fine di affrontare congiuntamente le sfide e cogliere le opportunità comuni attraverso la definizione di obiettivi condivisi e a lungo termine (Commissione Europea, 2021a). Le strategie macroregionali dell’UE sono quadri politici che consentono ai Paesi situati nella stessa regione di contrastare e risolvere i problemi o di sfruttare meglio il potenziale che hanno in comune (ad es., inquinamento, navigabilità, concorrenza commerciale e mondiale e così via). Così facendo, i Paesi usufruiscono di una cooperazione rafforzata avente l’obiettivo di affrontare le problematiche in modo più efficace di quanto non avrebbero fatto individualmente. Le strategie macroregionali dell’Unione possono essere sostenute dai fondi UE, compresi i Fondi strutturali e d’investimento europei.

¹⁹ L’attuazione delle priorità e azioni prioritarie delle macro-strategie richiede di assicurare l’integrazione delle tematiche prioritarie nella programmazione 2021-2027 (embedding).

2.6 GLI AIUTI DI STATO

2.6.1. Definizione di Aiuto di Stato: contesto normativo e procedurale

Il quesito fondamentale che si pone rispetto ai temi trattati nell'ambito del presente lavoro è l'individuazione delle condizioni in cui un intervento pubblico è suscettibile di costituire un aiuto di Stato ai sensi degli articoli 107 e 108 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)²⁰. Di seguito, pertanto, saranno riportate le principali norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato²¹.

Nell'analisi volta a verificare se un intervento pubblico rispetta le norme del diritto dell'Unione europea sugli Aiuti di Stato (AdS), occorre in primo luogo valutare se l'intervento stesso costituisce un Aiuto di Stato ai sensi del citato art. 107, par. 1 TFUE. Questa prima parte dell'analisi riguarda, dunque, la nozione stessa di Aiuto di Stato.

L'art. 107, par. 1 del TFUE sancisce il principio dell'incompatibilità con il mercato interno degli «*aiuti concessi dagli Stati*». Secondo il tenore letterale della norma sono pertanto vietate, in quanto rappresentano un "Aiuto di Stato", tutte le agevolazioni (sotto qualsiasi forma) concesse senza corrispettivo e mediante risorse statali a soggetti che svolgono una attività economica su un determinato mercato, suscettibili di tradursi in un vantaggio che potrebbe incidere sugli scambi interni e falsare (o minacciare di falsare) la concorrenza. Occorre preliminarmente precisare che la nozione di Aiuto di Stato viene interpretata in senso ampio. L'art. 107, par. 1 del TFUE cioè non si applica solamente agli atti dello Stato-persona, ma anche a quelli da attribuire alle istituzioni e alle autonomie territoriali, e cioè a quei soggetti che concorrono a formare lo "Stato ordinamento". Pertanto, sia le risorse degli enti, organismi o imprese che subiscono direttamente o indirettamente l'influenza dominante dei poteri pubblici (definite "imprese pubbliche") che quelle delle Stato (inteso in tutte le sue articolazioni ministeriali) delle Regioni e degli enti locali, costituiscono risorse che rientrano, ai fini della normativa dell'UE in materia di aiuti di Stato, nella "disponibilità dello Stato"; ed eventuali interventi di tutti i soggetti sopra richiamati possono parimenti essere imputabili allo Stato.

La nozione di Aiuto di Stato che si ricava dall'art. 107 del TFUE è stata approfondita in tutti i suoi elementi dalla comunicazione della Commissione Europea sulla nozione di Aiuto di Stato (COM 2016/C 262/01). In altri termini, ai sensi dell'art. 107, par. 1 del TFUE, perché un finanziamento sia configurabile come Aiuto di Stato, e, quindi, sia assoggettato al principio di incompatibilità occorre che sussistano le seguenti condizioni: 1. l'origine statale dell'aiuto (aiuto concesso dallo Stato o mediante risorse pubbliche ovvero l'aiuto deve essere imputabile allo Stato, inteso in senso ampio come sopra detto); 2. l'esistenza di un vantaggio (selettivo) a favore di talune imprese o produzioni ("*...favorire talune imprese o talune produzioni...*"); 3. l'esistenza di un impatto sulla concorrenza ("*falsi o minacci di falsare la concorrenza*"); 4. l'idoneità ad incidere sugli scambi tra gli Stati membri. I menzionati criteri sono cumulativi e devono pertanto essere tutti soddisfatti affinché il sostegno si configuri come aiuto di Stato. Ne consegue che se anche solo uno dei criteri non ricorre, il sostegno pubblico non costituisce un aiuto di Stato (A. Bruno, 2021).

²⁰ «Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsano o minacciano di falsare la concorrenza» (Articolo 107, paragrafo 1 del TFUE).

²¹ Il trattato di Lisbona modifica i trattati UE e CE senza sostituirli e conferisce all'Unione il quadro giuridico e gli strumenti necessari per affrontare le sfide future e rispondere alle richieste dei cittadini. Il Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE) diviene "Trattato sul funzionamento dell'Unione europea" (TFUE) con entrata in vigore 1 dicembre 2009. In particolare, il Trattato di Lisbona, ha apportato alcune modifiche sostanziali agli articoli relativi agli aiuti di Stato (art. 87, 88, 89 del TCE) che divengono gli art. 107, 108, 109 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (cfr. <http://www.osservatorioaiutidistato.eu/introduzione/documentazione/trattato-di-lisbona.html>).

La disciplina sugli aiuti di Stato, contenuta negli articoli 87 e 88 del Trattato CE, peraltro, non dà una definizione di "aiuto": essa è stata elaborata dalla pratica della Commissione e dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia. La sua definizione può essere quindi desunta, in costanza giurisprudenziale, da diverse sentenze della Corte di Giustizia della Comunità europea in base alle quali va considerato aiuto «ogni intervento attuato mediante risorse statali che, sotto diverse forme, tende ad alleviare gli oneri che normalmente gravano sul bilancio di un'impresa con un vantaggio per quest'ultima che non si sarebbe altrimenti realizzato».

Gli Aiuti di Stato (concessi per via amministrativa o normativa) sono, dunque, sostanzialmente vietati dalla normativa europea e dal TFUE (ad eccezione di alcuni casi) perché possono determinare distorsioni della concorrenza, favorendo determinate imprese o produzioni. Il suddetto principio di incompatibilità non è però assoluto, la stessa norma prevede, infatti, che siano ammesse due specifiche categorie di aiuti: gli aiuti compatibili *ipso iure* con il mercato comune (ove realizzano obiettivi di comune interesse chiaramente definiti) e quelli ammessi alla discrezionalità della Commissione. Il successivo art. 108, par. 3, del TFUE impone infatti agli Stati membri di comunicare alla Commissione Europea tutti gli aiuti di Stato e di darvi esecuzione solo dopo avere ottenuto l'autorizzazione della Commissione. Il regolamento di abilitazione dell'UE in materia di aiuti di Stato consente cioè alla Commissione di dichiarare che determinate categorie di aiuti di Stato sono compatibili con il mercato unico e sono dispensate dall'obbligo di notifica previsto dal TFUE. Ciò consente agli Stati membri di attuare direttamente queste misure nella piena certezza del diritto. La Commissione europea (DG Concorrenza) ha perciò competenza esclusiva in materia di aiuti di Stato con un potere di vigilanza sui comportamenti e possibili infrazioni realizzate dalle imprese e dagli Stati. Ogni progetto di norma interna che preveda la concessione di un nuovo beneficio deve essere tempestivamente notificato, insieme a tutte le informazioni necessarie, dallo Stato membro interessato alla Commissione europea che adotta in merito una decisione con la quale stabilisce se l'agevolazione in questione è compatibile con le regole del Trattato. Il controllo degli Aiuti di Stato da parte della Commissione europea è parte integrante della politica di concorrenza UE garantendo uguaglianza di condizioni a tutte le imprese che operano sul mercato interno europeo (Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Politiche Europee, 2021).

Gli AdS sono una materia di grande complessità operativa all'interno della quale non è del tutto agevole orientarsi, sicché, al termine di questa breve disamina si può quindi giungere alla conclusione che ove l'intervento non costituisce un Aiuto di Stato, non è soggetto ai vincoli derivanti dal Trattato in materia di AdS, viceversa, se dall'analisi si giunge alla conclusione opposta, occorre inquadrarlo nell'ambito delle regole relative agli aiuti compatibili con il mercato interno o della prassi decisionale della Commissione europea. Questa conclusione apre la strada a due opzioni: 1) procedere alla notifica dell'intervento alla Commissione europea affinché ne valuti la compatibilità; 2) inquadrare l'aiuto nell'ambito di uno dei regolamenti che esentano gli Stati membri dall'obbligo di notifica (*cd. regolamenti di esenzione*). Laddove la fattispecie sia incerta, nel senso di poter qualificare la misura come aiuto di Stato si hanno due ulteriori possibilità: notificare l'intervento alla Commissione europea sostenendo (motivandolo) che si ritiene che l'intervento non sia qualificabile come "Aiuto di Stato" ovvero trattarlo come se fosse chiaramente un "Aiuto di Stato" e procedere nelle su indicate opzioni 1) e 2).

A seguito dell'epidemia da Covid-19, che ha rappresentato un grave shock per le economie mondiali, sono state adottate in sede europea una serie di misure a sostegno dell'economia dell'UE e dei diversi Stati membri, duramente colpiti dalla crisi, tra queste, rientra l'adozione di norme maggiormente flessibili in materia di Aiuti di Stato. Con la Comunicazione della Commissione "*Temporary framework for State aid measures to support the economy in the current Covid-19 outbreak*" (COM 2020/C 91 I/01), infatti, gli Stati membri sono stati autorizzati ad adottare misure di sostegno al tessuto economico in deroga alla disciplina ordinaria sugli aiuti di Stato (Camera dei Deputati, 2021). La Commissione europea ha quindi adottato, il 19 marzo 2020, un Quadro di riferimento temporaneo per gli AdS a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del Covid-19 (COM 2020/C 91 I/01) volto a consentire agli Stati membri di approntare misure di sostegno alle imprese duramente colpite dalla crisi, sfruttando la flessibilità massima prevista dalle norme sugli AdS. Il quadro è stato successivamente modificato, integrato e prorogato nella sua operatività sino al 31 dicembre 2021, in considerazione del

protrarsi della crisi pandemica e della necessità di supportare le imprese attraverso nuovi strumenti di sostegno.

La Commissione europea, a luglio 2021, ha così adottato un'estensione dell'ambito di applicazione del regolamento generale di esenzione per categoria (Commissione europea, 2014b), che consentirà agli Stati membri di attuare determinate misure di aiuto senza un esame preliminare da parte della Commissione stessa. Le norme riviste sono relative a: i) gli aiuti concessi dalle autorità nazionali per progetti finanziati attraverso alcuni programmi dell'UE gestiti a livello centrale nell'ambito del nuovo quadro finanziario pluriennale; ii) determinate misure di Aiuto di Stato a sostegno della transizione verde e digitale che sono al tempo stesso rilevanti per la ripresa effetti economici della pandemia di coronavirus. Si tratta di importante semplificazione del regolamento generale di esenzione per categoria che migliorerà ulteriormente l'interazione tra le norme che disciplinano i finanziamenti dell'UE e quelle che disciplinano gli Aiuti di Stato nell'ambito del nuovo quadro finanziario pluriennale. Tali misure possono ora essere attuate direttamente dagli Stati membri senza essere notificate alla Commissione, che deve essere informata solo a posteriori, sono cioè esentati dall'obbligo di notifica preventiva. Tra i fondi nazionali interessati ci sono anche i Progetti di cooperazione territoriale europea, noti anche come "Interreg".

2.6.2. Applicabilità della normativa sugli Aiuti di Stato ai CdF

Per quanto riportato nel paragrafo precedente, le politiche nazionali sono, al pari di quelle di origine comunitaria, soggette a una regolamentazione comune che impone criteri e procedure di informazione e notifica ai servizi della Commissione europea sotto la forma di Aiuti di Stato. Tali aiuti, si è detto, sono soggetti a una approvazione da parte della Commissione o quantomeno, per gli aiuti minori, a una comunicazione a scopo informativo.

Il Contratto di Fiume, strumento volontario di programmazione negoziata di cui all'art. 68 *bis* del Testo Unico Ambientale (TUA, D.Lgs 152/2006), può prevedere, unitamente alla partecipazione di amministrazioni pubbliche (regionali, provinciali e locali), anche il coinvolgimento di diverse categorie di soggetti privati. Certamente ciò pone l'attenzione su un tema da tempo dibattuto sul ruolo dei privati e l'esercizio di funzioni pubbliche nel perseguimento di un grado di tutela efficace ed effettivo dell'interesse pubblico alla tutela ambientale. (A. Farì, 2015). La partecipazione dei privati ai CdF consente di attivare processi volontari accanto agli strumenti autoritativi più tradizionali, tipici dei meccanismi di *command and control*, delineando una dinamica evolutiva del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118 della Costituzione, molto importante in materia ambientale. Dall'analisi dei dati afferenti ai CdF censiti dall'Osservatorio Nazionale dei CdF (ONCdF) tra il 2018 e il 2020, emerge, in particolare, la ricorrente presenza nel procedimento di formazione dei CdF di attori privati, tra cui imprese locali, associazioni e cittadini (proprietari, ad esempio, di appezzamenti di terreno non distanti da corsi d'acqua). La disciplina di cui al citato art. 68 *bis* del TUA in materia di CdF introduce quindi uno strumento duttile e utile, pienamente compatibile con il modello di Partenariato Pubblico Privato (PPP) che a ben vedere comporta importanti conseguenze con riferimento al regime applicabile. Nel quadro generale, infatti, si è soliti distinguere i PPP cd. contrattuali in cui il rapporto tra soggetto pubblico e soggetto privato si fonda su legami esclusivamente contrattuali/convenzionali (es. per la concessione di lavori o servizi) da quelli istituzionalizzati in cui la cooperazione tra i due soggetti avviene nell'ambito di una entità distinta dotata di personalità giuridica propria (es. le società miste) (Commissione europea, 2004)²². I PPP di cui ai CdF richiamano, invece, forme di collaborazione

22 Il Libro Verde della Commissione Europea del 2004 individua gli elementi distintivi dei contratti di PPP, tracciando le coordinate della disciplina ad essi applicabile conformemente ai principi di concorrenza e parità di

Punti di vista

«La collocazione dei CdF nell'ambito della pianificazione distrettuale di bacino evidenzia un forte legame dell'istituto con il principio di sussidiarietà sia in senso verticale che in senso orizzontale, previsti ambedue dall'art. 118 Cost. Quanto al principio di sussidiarietà verticale, lo strumento dei CdF consente di mantenere la funzione pianificatoria al livello statale, senza però sacrificare il dettaglio necessario per la realizzazione degli obiettivi ambientali e di governo del territorio, che altrimenti si potrebbero conseguire soltanto tramite la allocazione ad un livello più basso dello strumento pianificatorio. In tal modo peraltro – nell'ottica di un ulteriore approfondimento del principio di sussidiarietà – alla funzione pianificatoria, nei suoi aspetti di dettaglio, possono essere chiamati a partecipare gli enti territoriali minori, che invece si trovano in secondo piano nella predisposizione dello strumento di livello distrettuale. Quanto al principio di sussidiarietà orizzontale, si deve osservare come la possibile partecipazione dei privati ai CdF rappresenta una fortissima opportunità in termini di tutela dell'ambiente, perché consente di affiancare, se non di sostituire, meccanismi volontari, o comunque dotati di una forte componente volontaria, a meccanismi più tradizionali vicini al paradigma del command and control. Tale circostanza consente dunque di approfondire anche l'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale, rendendo protagonisti della pianificazione territoriale soggetti privati direttamente interessati dalla medesima. I CdF rappresentano dunque una forma di realizzazione di funzioni pubbliche saldamente ancorata al tessuto costituzionale, rappresentandone anzi un invernamento particolarmente profondo sia con riferimento al riparto dei compiti tra le amministrazioni pubbliche, sia con riguardo al rapporto con i soggetti privati.»

Simone Pajno, 2021 (Comunicazione personale relativa ad un lavoro in corso di pubblicazione)

più flessibili (ma spesso anche meno stabili) che seguono modelli contrattuali, convenzionali e organizzativi atipici. Il Codice dei contratti pubblici D.Lgs 50/16 e ss.mm.ii., d'altra parte, nell'attuale formulazione di cui all'art. 180, comma 8, prevede un elenco meramente indicativo dei contratti riconducibili ai PPP, 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 privati, consente di creare modelli di cooperazione flessibili e adeguati rispetto alle concrete esigenze dei soggetti coinvolti (V. Bonfanti, 2016). Limiti intrinseci a ogni attività della P.A. rimangono, quindi, l'interesse pubblico e il rispetto delle regole proprie dell'agire pubblico. Con riguardo specifico ai CdF, l'interesse pubblico consiste nella creazione, attraverso procedimenti di negoziazione e di diretta attuazione dei principi dell'UE, di un sistema integrato di gestione dei corsi d'acqua e delle zone limitrofe, con il coinvolgimento attivo delle comunità e delle istituzioni presenti in un determinato territorio²³. L'inquadramento dei CdF nell'ambito dei PPP consente di spostare il peso economico della gestione e la tutela dei corsi d'acqua sui privati (seppure non totalmente) e di acquisirne le relative competenze tecniche accrescendo il grado di efficienza e di efficacia dell'azione della P.A. con la concreta possibilità di trovare soluzioni alternative per l'innovazione delle infrastrutture e dei servizi, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, comma 4, Cost. e grazie ad una disciplina più dettagliata rispetto a quella contenuta nell'art. 68 *bis* D.Lgs 152/2006 (A. Portera, 2017).

La diffusione dei Contratti di Fiume (CdF) costituisce inoltre un'opportunità per attuare, a scala locale, le politiche pubbliche e, al contempo, per fare sì che le politiche pubbliche e la programmazione possano favorire la piena attuazione dei CdF in una visione circolare.

Ebbene, sulla base di quanto i CdF hanno già ad oggi ottenuto, si profila l'utilità di individuare le modalità più consone alla promozione e utilizzo degli strumenti della nuova programmazione e relativa disposizione finanziaria (fondi diretti ed indiretti) anche in relazione agli AdS. I casi di accesso a fondi dell'UE da parte dei CdF, infatti, dimostrano come i CdF possano

usufruire di diverse forme di finanziabilità a vari livelli (comunitario, della cooperazione territoriale, nazionale, regionale, ecc.), con differenti modalità (configurandosi come Investimenti Territoriali Integrati, progetti integrati, accordi d'area, ecc.) e in sinergia operativa tra più soggetti (ad es., Autorità di Bacino Distrettuale e Regioni).

Ciò premesso, e considerato che la normativa europea in materia di Aiuti di Stato contenuta nel TFUE vieta

trattamento imposti dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea e dalle Direttive europee in materia di appalti e concessioni.

²³ Tale ricostruzione si pone in linea di continuità con gli assetti costituiti in materia di CdF anche anteriormente all'intervento del legislatore del Collegato ambientale del 2015. Il modello dei PPP, infatti, consente di ricomprendere figure negoziali anche molto diverse tra loro.

espressamente agevolazioni a imprese da parte del settore pubblico che possano falsare la concorrenza, si rende necessario verificare se eventuali finanziamenti statali (o pubblici) futuri per specifici Contratti di Fiume, possano costituire Aiuti di Stato ai sensi della normativa europea, nel pieno rispetto delle norme che disciplinano i finanziamenti dell'UE e quelle che disciplinano gli aiuti di Stato nell'ambito del nuovo quadro finanziario pluriennale 2021-2027.

A tal proposito si richiama, la decisione della Commissione Europea del 26 gennaio 2011 (Commissione europea, 2011) in tema di regime di agevolazioni a favore delle reti di impresa alla stregua delle norme europee in materia di Aiuti di Stato (artt. 107 ss., TFUE), ad esempio, che ha dichiarato la compatibilità delle misure italiane di sostegno delle reti (ritenute figure strutturalmente prive di soggettività giuridica) con le norme europee sugli Aiuti di Stato. La Commissione europea ha infatti valutato il regime come compatibile con il Trattato, in quanto costituente misura "generale" e non "selettiva", ma ha anche precisato che tale valutazione si fondava inoltre sulla circostanza che le reti di impresa, per come erano state descritte dal Governo italiano, sono prive di personalità giuridica e di autonomia imprenditoriale, sicché non potevano considerarsi come imprese beneficiarie dirette dell'aiuto.

Il Contratto di Fiume, difatti, attraverso il coinvolgimento della rete attoriale realizza un modello di collaborazione tra enti pubblici e privati che consente, pur mantenendo la propria autonomia, una gestione integrata e partecipata delle politiche relative ai bacini e sottobacini idrografici a scala locale, attraverso la definizione di Programmi di Azione (PdA) condivisi che contribuiscono al miglioramento della gestione delle acque e la difesa dal rischio di alluvioni e dissesto idrogeologico, nonché allo sviluppo locale, nel rispetto della normativa europea ambientale, incrementando la capacità delle Pubbliche Amministrazioni e delle comunità locali di costruire una visione territoriale e di bacino strategica.

Dalle considerazioni sopra svolte ne discenderebbe anzitutto la necessità preliminare di definire la tipologia di PPP in cui è annoverabile il CdF, se è cioè ascrivibile ad una forma atipica di collaborazione, più flessibile, la cui assenza di soggettività giuridica e di autonomia imprenditoriale, come per gli accordi di rete, non può per definizione considerarsi come impresa beneficiaria dirette di AdS. Diversamente, occorre analizzare quali imprese, associazioni o altri privati a vario titolo coinvolti nei CdF (o pubbliche amministrazioni), potrebbero rientrare nella qualifica di "impresa" rilevante per l'applicazione dell'art. 107 TFUE, par. 1. Ma anche in questo caso, i contributi erogati ai CdF, a valere sui fondi della nuova programmazione europea e/o altri tipi di finanziamento, qualora ricorressero tutte le condizioni su elencate, rientrerebbero comunque in ben due regimi di deroga alla disciplina ordinaria in materia di Aiuti di Stato (per i quali non è prevista l'obbligo di notifica alla Commissione di cui all'art. 108 TFUE suddetto) ovvero: a) Disciplina in materia di Aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020, di cui alla Comunicazione della Commissione 2014/C 200, prorogata il 2 luglio 2020 (COM 2020/C 224/02); b) Aiuti di Stato a finalità regionale, destinati ad agevolare lo sviluppo di talune regioni economiche dell'Unione europea (COM 2021/C 153/01), che potrebbe applicarsi alle regioni del Sud Italia cd. "*in ritardo di sviluppo*" ai sensi della politica di coesione, per il periodo 1 gennaio 2022 - 31 dicembre 2027. Per quanto riguarda la normativa indicata sub a), il Regolamento (UE) n. 651/2014 attualmente in vigore (regolamento di esenzione) prevede, in particolare, che gli "*aiuti agli investimenti a favore dell'ambiente*" sono, al di sotto della soglia di 15 milioni di EUR, esentati dall'obbligo di notifica alla Commissione ex art. 108 par. 3 TFUE. In riferimento a tali finanziamenti, devono invece essere rese informazioni alla Commissione secondo il modello di cui all'allegato II del Regolamento. Per quanto riguarda la normativa indicata sub b), gli "*Aiuti di Stato a finalità regionale*" sono la prima serie di norme in materia di Aiuti di Stato che è stata riveduta in seguito all'annuncio dell'iniziativa *Green Deal* europeo e delle strategie industriale e digitale dell'UE. Gli orientamenti, adottati aprile 2021, entreranno in vigore dal 1° gennaio 2022 e le disposizioni attuative saranno contenute in un nuovo regolamento di esenzione. Attualmente è in corso una proposta di revisione

del Regolamento europeo generale di esenzione per categorie n. 651/2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del TUEF). Con riferimento ai supporti finanziari futuri ai CdF in relazione agli AdS, non è da trascurare inoltre la circostanza che a luglio 2021, come sopra ricordato, la Commissione europea ha approvato un'estensione dell'ambito di applicazione del regolamento generale di esenzione per categoria, che consentirà agli Stati membri di attuare determinate misure di aiuto senza un esame preliminare da parte della Commissione per gli aiuti concessi dalle autorità nazionali per progetti finanziati attraverso alcuni programmi dell'UE gestiti a livello centrale nell'ambito del nuovo quadro finanziario pluriennale e per determinate misure di aiuto di Stato a sostegno della transizione verde e digitale.

2.7 BENI COMUNI E PROGETTI DI COMUNITA'

Il tema dei progetti di comunità deve essere affrontato partendo da quello dei beni comuni. Il modello dei beni comuni disegnato da Elinor Ostrom è un modello attraverso il quale si cerca di superare l'alternativa secca Stato-Mercato, opponendosi, da una parte, all'idea ingenua della mano

invisibile, per cui basta che lo Stato si astenga perché tutto vada a buon fine, e, dall'altra, all'idea del Leviatano, che ci porta a immaginare che senza un intervento pubblico in senso proprio (quindi burocratico, gestito da una struttura pubblica) sia impossibile sottrarsi a quella che nel 1968 Garrett Hardin definisce *The tragedy of the commons*, la tragedia dei beni comuni. Per Hardin essendo "comuni" questi beni non sono di nessuno e di tutti allo stesso tempo, portando a una condizione che porta alla rovina del bene stesso (G. Hardin, 1968). La Ostrom ha dimostrato, attraverso una nutrita galleria di casi, che esiste invece la possibilità che in moltissime situazioni le comunità si diano delle regole per gestire i beni comuni. I beni comuni per la Ostrom sono innanzi tutto un sistema di regole prima ancora che un attributo dei beni. Un sistema di regole che consente una gestione collettiva, cioè non affidata a una Pubblica Amministrazione ma affidata direttamente alle capacità di auto-organizzazione di una comunità. Questo è il modello di carattere generale, intorno al quale anche in Italia si è sviluppata una categoria di esperienze particolarmente interessanti ed a cui potersi ispirare anche per il mondo dei Contratti di Fiume. Si pensi, ad esempio, al tema delle proprietà collettive che soprattutto al Nord Italia ha una sua rappresentazione nelle cosiddette "Regole Ampezzane", cioè regole di origine due-trecentesche attraverso le quali, nei secoli, è stato possibile gestire fondi comuni impedendo il degrado della risorsa ambientale. Sappiamo che le proprietà collettive hanno una loro attualità, nonostante siano un sistema che potremmo definire premoderno. Tutti noi ricordiamo le analisi di Marx sull'appropriazione originaria

Approfondimenti

«La Valle Ampezzana appartiene al Comune di Cortina d'Ampezzo. La valle, percorsa dal fiume Boite e dai suoi affluenti, è circondata dalle Dolomiti Ampezzane situate nelle Alpi orientali. Le Regole sono enti montani di antica origine, diffusi soprattutto nell'alto Veneto e in alcune zone del Trentino-Alto Adige, che riguardano tipiche forme di proprietà collettive. Le Regole Ampezzane comparvero ufficialmente nei documenti del XIII secolo, ma la loro istituzione è sicuramente precedente. Le Regole Ampezzane prevedevano specifici organi preposti al governo della comunità. Il principio fondamentale delle Regole era il completo utilizzo della montagna. Le tre zone altimetriche erano funzionalmente definite secondo le necessità della comunità e strettamente interconnesse al modo di vivere della popolazione della valle. Le Regole Ampezzane, pur mantenendo la loro struttura tradizionale, sono sempre in continuo adattamento. Nel marzo del 2001 hanno ottenuto un riconoscimento a livello internazionale con la certificazione di qualità UNI EN ISO 9001. Ciò è indice che i principi di governance che informano sempre più le politiche di sviluppo dell'Unione Europea, offrono sicuramente un nuovo impulso alle proprietà collettive per le quali si stanno aprendo concrete possibilità di incidere nelle aree tematiche della stessa politica territoriale degli enti pubblici che la gestiscono, partecipando alla loro formazione e implementazione in maniera paritetica».

L. Armano, 2013.

capitalistica, sul fatto che la proprietà collettiva fosse espressione di un sistema premoderno e pre-capitalistico; però, in alcuni Stati, queste pratiche sono sopravvissute in maniera importante e l'Italia è uno dei Paesi in cui le proprietà collettive ancora persistono e sono diffuse.

Che cosa possiamo trarre da questi sistemi? È importante, innanzitutto, soffermarsi sulla fortissima responsabilizzazione della collettività che si trova a delimitare il modello di gestione attraverso la definizione di regole chiare a seconda dei diversi momenti della gestione del bene. Il sistema di regole è da collegare a premialità e sanzioni, l'applicazione concreta di questi premi e sanzioni nella gestione collettiva è assicurata attraverso meccanismi che si riferiscono alla stessa comunità a cui viene affidato il bene; quindi, non ad un'autorità giuridica esterna, come può esserlo un giudice o un'autorità burocratica di ultima istanza. Questo è il modello nella sua purezza.

Tuttavia, dentro tale sistema non vi è soltanto una definizione puntuale, che rimanda per esempio al sistema delle proprietà collettive, ma anche una lezione di metodo. Tale metodo rientra in un sistema giuridico complessivo, che fra spinte e contro-spinte sia comunque ispirato al criterio di sussidiarietà orizzontale.

Dall'esame del modello Ostrom, è possibile derivare alcune lezioni di carattere generale da applicare anche a sistemi un po' più ibridi, o meglio misti, come i Contratti di Fiume, dove c'è un partenariato in cui è presente un'autorità amministrativa come può essere un Ente locale o un'Autorità di bacino idrografico, ma allo stesso tempo anche una forte responsabilizzazione delle comunità. In altri termini, alcuni elementi del modello puro di Ostrom sono interessanti anche per l'esperienza dei Contratti di Fiume. Tra questi, ad esempio: la stabilità del gruppo di soggetti che costituiscono la comunità; l'individuazione di un sistema di regolazione in cui ci siano dei meccanismi premiali e sanzionatori per i comportamenti corretti o scorretti nell'assunzione della propria responsabilità in merito alla gestione complessa delle risorse idriche; la scelta di non affidarsi a un'autorità esterna per la soluzione dei momenti di crisi; il contributo nei momenti di crisi del sistema regolatorio all'attivazione di premi e sanzioni e all'individuazione di possibili soluzioni interne alla comunità.

Il sistema delle proprietà collettive da questo punto di vista costituisce, come già evidenziato, un interessante riferimento attraverso le Regole Ampezzane.

Oltre ai Contratti di Fiume esistono altre esperienze rispetto alle quali il modello Ostrom risulta particolarmente pregnante.

Il Dipartimento degli Affari Regionali e le Autonomie (DARA) è stato individuato dall'articolo 72 della Legge n. 221 del 28 dicembre 2015, Collegato ambientale alla Legge di stabilità 2016, come il responsabile di una strategia nazionale ancora in parte da costruire per la definizione di *green community*, cioè di comunità verdi, a livello nazionale. Il riferimento alla comunità ci porta in un campo vicino a quello dei Contratti di Fiume. Anche qui siamo in presenza di un sistema che dovrà svilupparsi con una forte impronta sussidiaria, dovrà assicurare la responsabilità civile e l'intraprendenza morale di una comunità collettiva che potrà essere responsabilizzata sulla gestione del bene ambientale, nello specifico si potrà fare riferimento anche a patrimoni idrici o a patrimoni boschivi.

In prospettiva, è quindi possibile immaginare l'integrazione del sistema delle comunità verdi con il sistema dei Contratti di Fiume, qualora, ad esempio, ci sia una risorsa idrica al centro dell'investimento collettivo per diventare comunità

Approfondimenti

«Strategia nazionale delle Green community
1. [...] predisposizione della strategia nazionale delle Green community.
2. La strategia nazionale di cui al comma 1 individua il valore dei territori rurali e di montagna che intendono sfruttare in modo equilibrato le risorse principali di cui dispongono, tra cui in primo luogo acqua, boschi e paesaggio, e aprire un nuovo rapporto sussidiario e di scambio con le comunità urbane e metropolitane in modo da poter impostare, nella fase della green economy, un piano di sviluppo sostenibile non solo dal punto di vista energetico, ambientale ed economico[...].»

Legge n. 221 del 28 dicembre 2015, art. 72.

verde. Alla base di tutto ciò, il modello della Ostrom resta un riferimento di economia dell'ambiente estremamente interessante e utile per andare a individuare quei criteri di carattere generale di cui ricordarci nel momento in cui andremo a scrivere le "tavole della legge" nella gestione delle risorse ambientali.

I Contratti di Fiume si collegano quindi al tema delle *Green Community* e di conseguenza non sorprende l'opzione di *policy* scelta dalla Regione Abruzzo, di integrare, in alcuni ambiti territoriali, le due esperienze. Al centro di una *Green Community* ci deve essere, necessariamente, la capacità di manutenzione e valorizzazione dei beni ambientali e della risorsa idrica, ma una *Green Community* si caratterizza anche per la presenza di altri elementi. Un altro aspetto che lega CdF e *Green Community* è il rapporto sussidiario con le comunità: non sono solo comuni verdi, sono comunità verdi, da una parte, ambiti ottimali che probabilmente sono superiori al singolo comune, dall'altra, ambiti di cui l'attore pubblico sposa una dinamica di sussidiarietà e quindi attiva la società civile intorno al presidio delle diverse dimensioni della comunità stessa, fra le quali naturalmente quelle di valorizzazione e conservazione del bene ambientale, nel nostro caso, la tutela della risorsa idrica.

Il primo aspetto qualificante è quindi l'esistenza di almeno due elementi: la presenza della risorsa idrica e di un sistema di regole per mantenerla, valorizzarla e portarla in condizioni ottimali, attraverso un forte taglio sussidiario. Questi due elementi portano naturalmente le *Green Community* ad incontrarsi con i Contratti di Fiume e quando si faranno i bandi immaginiamo che in diverse situazioni il Contratto di Fiume possa essere uno degli strumenti attraverso i quali una comunità riesce a qualificarsi come verde nel progetto che ci presenterà.

Una lettura attenta dell'art. 72 del Collegato Ambientale individua già tutti gli elementi che concorreranno alla definizione degli strumenti finanziari per sostenere le comunità nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR); oltre al tema dell'acqua, ad esempio, si trovano anche l'agricoltura e la tutela della biodiversità. Dal PNRR sono stati stanziati 140 milioni di euro che non sono moltissimi, ma non sono neanche pochi, attraverso i quali è nostra intenzione andare a finanziare, tramite bandi, almeno una trentina di comunità verdi in tutta Italia. I diversi territori saranno sfidati a presentare progettazioni integrate che verranno valutate attraverso un sistema complesso di indicatori per definire una graduatoria. Per ogni proposta ammessa a finanziamento, ci saranno fra i 3 e i 4 milioni di euro da investire per l'ulteriore salto di qualità nel qualificarsi come *Green Community*. E' possibile ritenere che nel complesso sia una prospettiva di grande interesse per il nostro futuro per costruire un percorso di lavoro comune e proficuo con il mondo dei Contratti di Fiume.

2.8 AREE MONTANE E FRAGILI: VERSO NUOVI MODELLI DI INTERVENTO SUL TERRITORIO

L'inizio del secondo decennio del 2000 si è aperto con l'emergenza causata dalla pandemia da Covid-19. Il Coronavirus ha sconvolto il nostro modo di agire e ha messo in evidenza le conseguenze dei tagli, spesso anche ai servizi essenziali, operati negli anni passati sul fronte degli enti territoriali. Non stupisce, quindi, che i primi provvedimenti presi per far fronte alle conseguenze dell'emergenza, abbiano riguardato proprio gli Enti territoriali, in particolare i Comuni, con una attenzione nello specifico ai Sindaci che sono stati e sono da considerare al centro di un processo avviato dal Legislatore di valorizzazione delle comunità locali. Tra le diverse questioni aperte dall'emergenza sanitaria, vi è l'esigenza di riforme strutturali, l'impegno per salvaguardare e valorizzare i livelli amministrativi che troppo frettolosamente erano stati smontati. Tutto ciò richiede innanzi tutto la ri-costruzione di

strumenti idonei per far lavorare insieme i territori a prescindere dall'emergenza stessa.

Il PNRR orienta oltre 200 miliardi di euro di investimenti parallelamente alle riforme e al “Piano complementare” del nostro Paese e contiene la vera sfida, di visione e opportunità per le nuove Generazioni e come prescrive Bruxelles si basa sul contrasto alle sperequazioni: territoriali, nord-sud, di genere e generazionali. UNCEM ha lavorato molto alla predisposizione di un dossier sul PNRR e a metà marzo 2021 ha presentato un documento di oltre 300 pagine di analisi, proposte e indicazioni (UNCEM, 2021).

Quanto sia importante partire dalle comunità, si apprende vivendo i paesi e conoscendo la politica che si consuma in quei luoghi e che alimenta le Istituzioni locali. Si costruisce futuro, solo se consapevoli che tutto sarà nuovo rispetto al passato. Il pensiero va all'enciclica “*Laudato si*” (Papa Francesco, 2015) che alla giustizia sociale unisce una nuova ecologia integrata.

Non sono solo parole, ma principi etici e di conseguenza ci riguardano tutti. Guardando con attenzione alle realtà locali, scopriamo che le comunità nei nostri territori, hanno già prodotto “antidoti” e hanno degli “anticorpi” in più. A titolo esemplificativo, si pensi ai Contratti di Fiume, alle Comunità Energetiche, alle *Green Community* finanziate dal PNRR, alle Cooperative di Comunità, alle case della salute e agli infermieri di comunità. Oggi sono già operativi nuovi modi per lo Stato di essere vicino ai cittadini. Sono un modello che parte dai territori, a volte anche territori marginali e che altri parti del Paese - compresi gli ambiti più urbanizzati - possono prendere a esempio. Ogni Strategia territoriale sarà diversa sulla base delle esigenze di ciascun territorio, di ciascuna area. Saranno diverse perché i territori sono diversi. Avranno elementi che ritornano, ma che sono specifici di ogni luogo. Avranno *target* e numeri diversi.

Smart e *green* sono due pilastri dello sviluppo. L'emergenza sanitaria ha mostrato il dramma del divario digitale, che interessa in particolare i nostri territori montani a causa dell'assenza di reti adeguate. Su questo fronte devono proseguire gli investimenti. Ci sono 6,3 miliardi di euro sulle misure del PNRR che potenzieranno le reti ultraveloci (banda larga e 5G), come peraltro UNCEM aveva chiesto. È solo grazie alla realizzazione di questi interventi che nascerà una digitalizzazione vera per i territori, reti al servizio degli “*smart village*”, ad esempio, i borghi intelligenti sui quali l'Europa vuole puntare nella nuova programmazione comunitaria. Naturalmente ogni intervento programmato deve avere un'elevata attenzione alla decarbonizzazione, alla riduzione del consumo di suolo, all'economia verde.

Questi concetti sono stati espressi con chiarezza nel Manifesto di Assisi promosso dalla Fondazione Symbola e dal Sacro Convento di Assisi per “Un'economia a misura d'uomo contro la crisi climatica” (Symbola, 2020), nel quale si evidenzia la necessità di un rapporto positivo con le comunità, con i territori, che punti sulla coesione sociale. Che non lasci indietro nessuno, che non lasci solo nessuno. La lotta ai cambiamenti del clima rimette al centro

Approfondimenti

«Rispetto all'economia verde, Regioni, Governo e Parlamento devono valutare la definizione di compensazioni e di strumenti perequativi (come il “Pagamento dei servizi ecosistemici-ambientali” definiti dalla legge nazionale n. 221/2015) atti a ricompensare la funzione di salvaguardia degli equilibri e di gestione territoriale, anche per la prevenzione del dissesto idrogeologico, svolta da chi abita la montagna, poiché la manutenzione del patrimonio, il suo presidio e la tutela devono essere considerati servizi erogati a vantaggio dell'intera collettività, all'interno di un nuovo patto tra città e aree montane, rispettoso e dignitoso in particolare per la montagna. In questo quadro possiamo riconoscere che il paesaggio, elemento importante della qualità della vita delle popolazioni, rappresenta un processo di trasformazione derivante dalle interazioni tra l'ambiente naturale e le attività antropiche e, quindi, per la sua tutela e manutenzione devono essere garantite condizioni di sostenibilità economica per le attività con esso compatibili, nonché, che lo stesso costituisce un fattore chiave del benessere individuale e sociale, la cui salvaguardia, gestione e pianificazione disegnano una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni insediate».

M. Bussone, 2020.

dell'attenzione le opportunità e le politiche per i territori montani e le aree interne e rurali del Paese. Acqua, foreste, clima, assorbimento di CO2, rigenerazione del patrimonio, come contenuto nel “Collegato ambientale”, la legge 28 dicembre 2015, n. 221, sono elementi di valore assoluto e in tale ottica innovativa e lungimirante si potrà enfatizzare il possibile ruolo dei Pagamenti per i Servizi Ecosistemici. Non è un caso che l'articolato della legge n. 221, abbia collegamenti stretti con la legge 6 ottobre 2017, n. 158 sui Piccoli Comuni e con il Codice Forestale Nazionale.

Tutte e tre questi strumenti devono essere pienamente attuati e fanno da antidoto alla marginalizzazione, allo spaesamento, all'abbandono e alla desertificazione di Alpi e Appennino. Questi sono gli elementi al centro del percorso che UNCEM fa con Comuni, Sindaci, Amministrazioni locali, imprese e terzo settore e che è in grado di potenziare sempre più grazie alla progettazione comunitaria e all'incontro con altri partner. La partecipazione a progetti europei fornisce un bagaglio di opportunità per rendere migliori gli spazi aperti e le aree urbanizzate. I risultati di questa attività si possono valutare in termini di crescita della consapevolezza nell'uso delle risorse e nell'innalzamento degli standard di qualità delle progettazioni. L'Italia dei borghi, rappresenta il 69,7% delle municipalità italiane e governa oltre il 50% dell'intero territorio nazionale, altresì in questi luoghi, si conterà al 2030 un anziano ogni tre persone e tre anziani per ogni bambino ma anche una casa vuota ogni due occupate: solo il 15% di quelle disponibili potrebbero ospitare 300mila abitanti e le opere di adeguamento edilizio potrebbero valere 2 miliardi di euro nella rigenerazione e occupare decine di migliaia di nuovi addetti. Inoltre, utilizzando un quarto delle superfici agricole abbandonate negli ultimi 20 anni, avremmo 125 mila nuove aziende agricole di 12 ettari ciascuna, assecondando un già marcato ritorno all'agricoltura di eccellenza italiana. Così UNCEM e la rete dei 3.850 Comuni montani italiani, promuovono l'adesione a politiche comunitarie di lungo periodo, lungimiranti, capaci di generare coesione. *Green, smart* (superando tutti i divari, digitali, istituzionali, economici), intelligenti e interconnessi, ma anche consapevoli che dopo l'emergenza Covid-19 nei nostri Comuni montani, nelle Alpi e nell'Appennino, si tornerà a costruire il futuro.



Foto di Simona Mazzuca

PROGRAMMAZIONE 2021-2027: IL RUOLO DELLE REGIONI

3.1 RISORSE FINANZIARIE E FABBISOGNI DEI CdF

3.1.1 Il finanziamento dei processi di CdF

Il sostegno finanziario ai CdF è un tema di grande attualità e di grande interesse per le Amministrazioni pubbliche, per il mondo produttivo (in particolare quello agricolo) e per le associazioni di cittadini e ambientaliste coinvolte e interessate. In proposito, si rileva che i CdF hanno notevoli potenzialità per essere utilizzati in maniera estensiva nelle nuove programmazioni, europea e nazionale, per il periodo 2021-2027, poiché coerenti con gli obiettivi e i criteri di ammissibilità già definiti a livello comunitario e dalle linee guida del Governo italiano per la definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza a valere sulle risorse del *Recovery Fund*. In particolare, i CdF permettono di favorire i processi di sensibilizzazione ed educazione ambientale delle comunità locali, accelerando quel cambiamento culturale necessario per attuare le politiche delle acque del terzo millennio.

I CdF possono altresì contribuire all'attuazione della Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici e delle Strategie Regionali per lo Sviluppo Sostenibile, oltre che ad un'adeguata valorizzazione del Capitale Naturale e dei Servizi Ecosistemici nelle politiche economiche e territoriali di ogni livello. Ma per far sì che l'implementazione di questo strumento possa realmente incidere e contribuire ad una transizione ecologica, è utile avere una visione strategica complessiva e attivare adeguate misure di supporto.

I Contratti di Fiume non hanno, fino ad ora, usufruito di linee di finanziamento specificatamente dedicate a livello centrale, tuttavia, i numerosi CdF avviati hanno messo in evidenza la capacità di trovare finanziamenti attraverso diversi canali di supporto (fondi diretti ed indiretti europei, finanziamenti regionali, finanziamenti privati).

Una prima analisi, in questo senso, è stata condotta dall'Osservatorio Nazionale dei Contratti di Fiume (ONCdF), tra il 2019 e il 2021, attraverso l'esame della documentazione fornita dalle Regioni raccolti a seguito delle attività di monitoraggio, integrando, quando necessario, tali informazioni con approfondimenti sui siti *web* dei singoli CdF o degli Enti locali coinvolti.

L'analisi dell'ONCdF ha messo finora in evidenza che risultano essere stati finanziati più di 100 processi di avvio di CdF, per un ammontare di almeno 3 milioni di euro nel periodo 2006-2021, di cui circa 1,7 milioni finanziati dalle Regioni attraverso assegnamenti diretti o attraverso bandi. Molti CdF hanno potuto usufruire di finanziamenti europei diretti (LIFE) o di fondi indiretti, sia per la componente di cooperazione (Interreg) sia per la componente dei finanziamenti veicolata dai programmi operativi regionali.

I primi Contratti di Fiume italiani sono stati promossi e sottoscritti in Regione Lombardia, nella forma di Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale, per il sottobacino del fiume Olona e dei suoi affluenti Lura e Bozzente nel 2004 e successivamente nel 2006 per il Fiume Seveso e nel 2012 per il fiume Lambro Settentrionale. Le fasi preliminari del loro avvio hanno trovato un supporto finanziario nell'ambito del progetto Interreg NETWET 2 nel periodo di programmazione europea 2000-2006. Negli anni a seguire, la Regione Lombardia ha supportato finanziariamente le attività dei Contratti di Fiume attraverso lo stanziamento di fondi ogni anno, stabilizzatisi da diversi anni in 150.000 euro all'anno. Il principale destinatario di questi fondi è l'Ente Regionale per i Servizi all'Agricoltura e alle Foreste (ERSAF) che svolge attività di supporto ai diversi CdF attivati da Regione Lombardia.

Nel 2006, la Regione Piemonte, a seguito dell'inserimento dei CdF nel primo Piano di Tutela delle Acque (Regione Piemonte, 2007) come strumenti fondamentali di *governance*, ha finanziato, con un assegnamento diretto, l'avvio dei suoi primi 4 CdF (Agogna, Belbo, Sangone e Orba) destinando circa 100.000 euro per ciascun CdF. Nel 2009, la Regione Piemonte ha finanziato il primo contratto di Lago (Avigliana) stanziando 100.000 euro, di cui 40.000 euro provenienti dal bilancio regionale e 60.000 euro ottenuti dalla riallocazione di fondi del MATTM destinati a studi e monitoraggi.

Negli anni corrispondenti al periodo di programmazione europea 2007-2013, alcuni CdF hanno potuto usufruire del finanziamento del programma LIFE per avviare i loro processi: il progetto Aquor per l'avvio di un contratto di falda nella pianura vicentina (Veneto); il progetto Rii, per l'avvio del "Patto dei Rii" che coinvolge la pianura irrigua del Consorzio di Bonifica dell'Emilia Centrale (Emilia-Romagna). Il progetto "Lambro Vivo" (Lombardia) ha finanziato invece la realizzazione di interventi di riqualificazione fluviali previsti dal Programma d'Azione del CdF del fiume Lambro.

Nel 2013, la Regione Emilia-Romagna ha finanziato, a seguito di un suo bando a sostegno di percorsi partecipativi, i CdF del Lamone e del Santerno. Nello stesso anno, la Regione Veneto ha scelto di finanziare, attraverso un bando di selezione, tre percorsi già avviati e promossi rispettivamente dal Comune di Roncade (TV), dal consorzio di bonifica Acque Risorgive di Chirignago (VE) e dal consorzio di bonifica Delta del Po di Taglio di Po (RO) per un importo totale di 90.000 euro.

Nel corso del settennato 2014-2020, i CdF hanno usufruito dei finanziamenti messi a disposizione da differenti tipologie di fondi europei (diretti e indiretti) e fondi regionali propri. Per quanto riguarda i finanziamenti Interreg, attraverso 4 progetti approvati (CREW, RETRALACS, PROTERINA-3Évolution e WETNET) è stato possibile l'avvio di 7 Contratti di Fiume, di lago e di area umida.

Per quanto riguarda i fondi indiretti, attraverso i Piani di Sviluppo Rurale sono stati strutturati Accordi Agroambientali d'Area (Marche e Toscana) o Progetti Integrati d'Area (Lombardia) che hanno permesso di finanziare alcune azioni previste dai Programmi di Azione (PdA) dei CdF. In altri casi, i CdF hanno potuto avvalersi di finanziamenti messi a disposizione da strumenti multi-fondo, come il caso dell'Area Interna Contratto di Foce Delta del Po o degli Investimenti Territoriali Integrati (ITI) dell'Area dell'Unione dei Comuni del Trasimeno.

Nello stesso periodo (2014-2020), altre Regioni hanno contribuito, con fondi propri, all'avvio di CdF.

Nel 2014 e, successivamente, nel 2016, l'Emilia-Romagna ha finanziato il CdF del Trebbia per un totale di 45.000 euro.

Nel 2016 la Regione Friuli-Venezia Giulia ha supportato direttamente il CdF del Natisone con un finanziamento di 20.000 euro.

Sempre nel 2016, la Regione Veneto ha destinato un contributo di 70.000 euro che ha permesso, attraverso una selezione, il finanziamento di 7 CdF: Adige Euganeo, Adige Po, Basso Piave, Costa veneta, Falda dell'alta pianura vicentina, Melma Nerbon, Meolo-Vallio-Musestre.

Nel 2017 e, successivamente, nel 2019, la Regione Toscana, appoggiandosi operativamente ad ANCI Toscana per la gestione del bando, ha finanziato complessivamente 11 CdF e 2 Contratti di Lago.

Nel 2018, la Regione Calabria ha finanziato, direttamente, l'avvio di 16 tra Contratti di Fiume e di Costa.

Nello stesso anno, la Regione Friuli-Venezia Giulia ha finanziato, con affidamento diretto, il CdF dello Judrio con 20.000 euro e il CdF del Roiello con 10.000 euro.

La Regione Marche, nel 2018, ha finanziato attraverso fondi del Programma Operativo FEAMP Italia 2014-2020 delle attività volte alla *"Definizione di contratti di costa in collegamento con i contratti di fiume (Metauro, Cesano, ...)"*.

La Regione Sardegna ha finanziato nel 2018, attraverso un affidamento diretto di 500.000 euro, il Contratto del Lago Omodeo per *"sviluppare i necessari studi finalizzati alle bonifiche sul lago Omodeo ed avviare le prime attività di valorizzazione e per procedere alla costituzione del relativo Contratto di lago"*. Inoltre, nel 2020 ha destinato 142.500 euro per una convenzione con l'Università di Sassari per un supporto ai territori e formazione di amministratori nell'ambito dei fondi Sviluppo e coesione 2021-2027.

Nel 2019 la Regione Puglia ha assegnato 90.000 euro al Politecnico di Bari per il supporto al processo del CdF del Canale Reale e, successivamente, nel 2020 la Giunta pugliese ha assegnato 70.000 euro al Comune di Nardò, capofila del CdF del Canale Asso.

La Regione Liguria ha destinato, nell'ambito della misura 16.05 del Piano di Sviluppo Rurale 2014-2020

un finanziamento di 15.000 euro per la “Costituzione di un gruppo di cooperazione per la pianificazione territoriale modello Contratto di fiume” attraverso il GAL Valli Savonesi.

Nel 2020, la Regione Lazio ha destinato 440.000 euro a supporto dei Contratti di Fiume e finanziando, attraverso un suo primo bando, diciannove CdF. Un secondo bando ha permesso di finanziare quarantatre progetti riguardanti i “Contratti di Fiume delle bambine e dei bambini, delle ragazze e dei ragazzi”.

Infine, nel 2021, la Regione Abruzzo ha stanziato un finanziamento di 300.000 euro a supporto dei CdF per il completamento o la realizzazione del programma di azione con un massimale di 50.000 euro per ciascun CdF.

L'analisi condotta fino ad ora si è limitata ai finanziamenti regionali verso terzi, non tenendo conto dell'attività svolta direttamente dal personale delle amministrazioni regionali a supporto dei CdF. Inoltre, i Contratti di Fiume hanno potuto usufruire anche di finanziamenti di altre amministrazioni pubbliche. Anche il settore privato ha contribuito all'avvio e al mantenimento dei Contratti di Fiume. Sicuramente è da citare il caso della Fondazione Cariplo che, in Lombardia e parte del Piemonte, ha finanziato alcuni CdF attraverso i suoi bandi e ha cofinanziato anche il progetto LIFE “Lambro Vivo”.

Tabella 1 – Il finanziamento ai CdF da parte delle Regioni nel periodo 2004-2021

Regione	Anno	Importo totale (euro)	Modalità di assegnamento	CdF finanziati
Lombardia	2004-2021	> 2.500.000 ^(a)	Affidamento diretto ad ERSAF	6
Piemonte	2006	400.000	Assegnamento diretto (D.G.R. 44 – D.D. 3480/2006)	4
	2009	100.000	Assegnamento diretto (D.D. 395/2009)	1
Emilia Romagna	2013	18.500	Bando (L.R. n.3/2010; D.G.R. 1294/2013; DD 15409/2013)	2
	2014	30.000	Assegnamento diretto (D.G.R. 146/2014)	1
	2016	15.000	Assegnamento diretto (D.G.R. 1112/2016)	1
Veneto	2013	90.000	Bando (D.G.R. 2796/2013)	3
	2016	70.000	Bando (D.G.R. n. 1432/2016)	7
Friuli-Venezia Giulia	2016	20.000	Assegnamento diretto (D.D. 2246/AMB/2016)	1
	2018	30.000	Assegnamento diretto (D.D. 987/AMB/2018)	2
Toscana	2017	92.000	Bando (D.G.R. n. 390/2017; Decreto ANCI Toscana n. 12276/2017)	4
	2019	272.000	Bando (DGR 535/2019)	8
Marche	2018	20.000	Programma Operativo FEAMP 2014-2020 (CdA GAC Marche Nord del 30/07/2018)	1
Sardegna	2018	500.000	Assegnamento diretto (L.R. 48/2018; DGR 48/15/2019)	1
	2021	142.500	Finanziamento Fondo Sviluppo e Coesione 2021-2027	1 ^(b)
Calabria	2018	100.000	Assegnamento diretto (DD n. 16048/2018)	16
Puglia	2018	90.000	Assegnamento diretto (DGR 2105/2018, D.D. 37/2019)	1
	2020	70.000	Assegnamento diretto (DGR 2101/2020 D.D. 398/2020)	1
Liguria	2020	15.000	Bando su Mis. 16.05.60 PSR 2014-2020 GAL Valli Savonesi	- ^(c)
Lazio	2020	440.000	Bando (DGR 33/2019)	19
Abruzzo	2021	300.000	Bando (DGR 590/2021)	- ^(d)
(a) La Regione Lombardia ha finanziato i processi dei propri CdF con stanziamenti diretti con cifre variabili a partire dal 2004. Tali importi si sono stabilizzati a circa 150.000 euro/anno a partire dal 2012. (b) La firma della convenzione è prevista per inizio 2022 (c) Bando avente la finalità della “Costituzione di un gruppo di lavoro per la pianificazione territoriale modello contratto di fiume” (d) I fondi destinati dalla Regione Abruzzo non sono stati ancora assegnati al momento della pubblicazione di questo documento tecnico.				

3.1.2 I fabbisogni finanziari dei Programmi d'Azione

Una seconda analisi, condotta dall'Osservatorio Nazionale dei Contratti di Fiume nel periodo 2019-2020, ha riguardato i fabbisogni finanziari dei Programmi d'Azione (PdA). Sono stati presi in considerazione trenta PdA sottoscritti da ventiquattro CdF, come descritto di seguito. Il CdF Olona-Lura-Bozzente è a quota quattro PdA sottoscritti, Seveso ha approvato tre PdA e il CdF Lambro Settentrionale è al secondo ciclo di programmazione delle sue azioni. Tutti gli altri CdF presi in considerazione hanno sottoscritto il primo PdA (Tabella 2).

L'analisi si è focalizzata inizialmente sulla presenza e sul dettaglio del fabbisogno finanziario per attuare le azioni concordate dai sottoscrittori. Solo i tredici PdA dei CdF lombardi presentano un dettaglio del fabbisogno finanziario a livello di ogni singola sotto-azione. Sette Contratti di Fiume hanno quantificato il fabbisogno finanziario solo per alcune azioni (Alta Pianura Vicentina, Marzenego, Agogna, Lago di Avigliana, Patto dei Rii, Serra e Lago di Massaciuccoli). I rimanenti dieci PdA non riportano alcuna informazione del fabbisogno finanziario delle azioni previste.

Successivamente, l'analisi si è focalizzata ad analizzare le fonti di finanziamento dei PdA. Analogamente all'esplicitazione dei fabbisogni finanziari, solo i CdF lombardi documentano una dettagliata identificazione delle fonti di finanziamento e degli importi destinati alle azioni. In altri PdA, l'identificazione delle fonti finanziarie è assente, in altri casi viene ipotizzata la possibile fonte di finanziamento per una data azione. È importante comunque evidenziare come i primi CdF lombardi siano partiti con una copertura del fabbisogno finanziario al di sotto del 50% fino ad arrivare, negli ultimi PdA approvati, a coperture superiori al 90%, dimostrando un miglioramento della qualità dei PdA.

In conclusione, analizzando i Programmi d'Azione, è stato possibile verificare che per l'attuazione delle azioni previste sono stati stanziati più di 800 milioni di euro nel periodo 2006-2020, a fronte di un fabbisogno finanziario totale di almeno 1,17 miliardi di euro.

Tabella 2 – Numero di Programmi d'Azione sottoscritti e relativi Contratti di Fiume sottoscritti nel periodo 2004-2020.

Contratto di Fiume	Numero di PdA sottoscritti al 31.12.2020
Olona-Lura-Bozzente	4
Seveso	3
Lambro Settentrionale	2
Bardello, Adda, Mincio, Alta Pianura Vicentina, Marzenego, Agogna, Belbo, Orba, Sangone, Lago di Avigliana, Lago di Viverone, Marecchia, Medio Panaro, Patto dei Rii, Pesa, Canale Maestra Chiana, Serchio, Serra, Lago di Massaciuccoli, Tordino, Lago di Varese	1

3.2 OPPORTUNITA' PER I CONTRATTI DI FIUME NELLA POLITICA DI COESIONE

La Politica di Coesione è una politica territoriale, per impostazione, strategica, anche se negli ultimi cicli di programmazione comunitaria si è progressivamente verticalizzata per concorrere ai grandi obiettivi europei, quali la ricerca, l'energia, il clima. Lo sviluppo locale è un processo continuo, che richiede momenti di progettazione “intenzionale” con cui si cerca di indurre rotture e cambi di direzione nelle tendenze evolutive spontanee dei territori, individuando e finanziando progetti che possano imprimere questo cambiamento e su cui far convergere la volontà dei soggetti locali, con il contributo di competenze e conoscenze extra-locali.

La progettazione territoriale integrata conta ormai molti anni di esperienza. Con l'intento di dare origine a forme di progettazione di questo genere nel Mezzogiorno, il Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 propose che i Programmi Operativi Regionali (POR) delle Regioni dell'Obiettivo 1 impiegassero una parte delle loro risorse attraverso una modalità operativa definita “Progetti Integrati Territoriali”. Nel successivo ciclo di programmazione 2007-2013 si è assistito ad un calo d'attenzione per la progettazione integrata, che è tornata rilevante nel 2014 con la sperimentazione della Strategia Nazionale per le Aree Interne²⁴ e sarà ancora più rilevante nel 2021-2027 grazie anche ad un obiettivo strategico comunitario interamente dedicato “Un'Europa più vicina ai cittadini” (Obiettivo di policy OP5 della Politica di Coesione)²⁵.

Diverse analisi sono state condotte sul tema, da cui è possibile trarre alcuni spunti di riflessione; da ultimo si può citare una rassegna di valutazione condotta da un gruppo di lavoro costituitosi nell'ambito della Rete dei Nuclei di valutazione regionali a cui ha partecipato anche il Nucleo di Valutazione e Analisi per la Programmazione (NUVAP) e che si è conclusa nel febbraio 2020.

I principali elementi emersi possono essere così riassunti:

- di solito le politiche pubbliche e i programmi vengono strutturati prima di formalizzare le strategie di sviluppo territoriale, quindi, prima di conoscere quale sia la domanda di sviluppo, generalmente multidimensionale, di questi territori. Appare, pertanto, necessario che i programmi siano costruiti in modo flessibile, con capacità di adattarsi per dare una risposta ai bisogni emersi a livello territoriale e per favorire l'incontro con la strategia di sviluppo delineata. In alternativa, e dato che di fatto siamo in presenza di processi iterativi, bisognerebbe costruire meccanismi che consentano a politiche e programmi di internalizzare *ex ante* le conoscenze relative alle strategie locali rivelate da precedenti strumenti di intervento e/o ricostruite da accurate analisi territoriali;
- un'importante questione riguarda la comprensione di come le politiche e i programmi danno una risposta alla domanda di sviluppo emersa dai territori, evitando distorsioni come quelle che si verificano quando tale domanda non nasce in risposta ad un fabbisogno, bensì in risposta ad una offerta di risorse e/o strumenti di intervento;
- occorre coinvolgere e “ingaggiare” tutti gli attori del territorio per avviare e consolidare nel tempo un processo partecipativo e deliberativo, portando anche valori e informazioni dall'esterno spesso utili per modificare l'equilibrio del potere di negoziazione dei luoghi, in grado di produrre esiti significativi sul contesto territoriale.

Queste evidenze generali ben si adattano ai Contratti di Fiume. Al centro dell'attenzione dei Contratti

²⁴ Agenzia per la Coesione Territoriale, Strategia Nazionale Aree Interne (<https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/>).

²⁵ Commissione Europea, Politica di coesione 2021-2027 (https://ec.europa.eu/regional_policy/it/2021_2027/).

di Fiume c'è la qualità delle acque e la sicurezza idraulica, ma essi intendono innescare, con i loro Piani di Azione, modelli di gestione della risorsa idrica che possano indurre uno sviluppo locale sostenibile, agendo quindi in ambito multi-settoriale.

La programmazione a scala regionale viene spesso costruita non conoscendo *ex ante* i contenuti dei Piani di Azione dei CdF, occorre pertanto spingere per garantire flessibilità non introducendo ulteriori vincoli oltre quelli che vengono, ad esempio nel caso della Politica di Coesione, dai Regolamenti dell'Unione europea, per evitare l'impossibilità di rispondere realmente ai fabbisogni territoriali. Si può però - e sarebbe auspicabile - interagire prima della definizione finale del programma. In questo caso, si tratta di portare avanti un lavoro complesso per l'identificazione delle aree e dei relativi bisogni su cui sperimentare una progettazione territoriale integrata. Queste pratiche consentirebbero di evitare quella che è stata definita una "*collezione di scelte alla ricerca di problemi*", cioè la costruzione di una strategia di azione locale "adattata" all'offerta del programma. L'esperienza insegna che sia meglio capire in anticipo ciò che serve al territorio, per poter produrre esiti significativi.

Per ora non sono disponibili valutazioni sugli esiti dei Contratti di Fiume; il NUVAP sta cercando di promuovere dei *focus* valutativi su questo strumento poiché appare molto interessante e promettente. Si potrebbero, ad esempio, avviare valutazioni locali che mettano al centro il punto di vista degli attori del territorio, tenendo conto in modo esplicito delle attese e delle prospettive di quegli attori locali che hanno progettato, o stanno progettando, un percorso di cambiamento. Un altro aspetto interessante da indagare, e solo in parte ad oggi indagato, è la modalità partecipativa e la capacità deliberativa dei territori nella fase di costruzione strategica e di successiva attuazione del Piano di Azione di un CdF cui si connette il tema della capacità amministrativa. È emerso con chiarezza che la capacità dei piccoli Comuni, soprattutto delle aree più periferiche del Paese, sia abbastanza debole e che questa debolezza si rifletta sulla capacità di costruzione strategica e di intercettare le opportunità offerte dagli strumenti più alti di programmazione. In generale, i risultati migliori si sono avuti quando i soggetti locali sono stati accompagnati con risorse e competenze nel percorso di costruzione strategica. Al riguardo, l'esperienza della Strategia Nazionale Aree Interne 2014-2020 - che ha attivato presidi strutturati di accompagnamento dei territori sia a livello regionale che centrale - insegna che, grazie a queste modalità, si sono innescati processi positivi sulle capacità tecniche, cooperative, relazionali e di governance dei territori, fattori determinanti nelle strategie di sviluppo locale di lungo periodo. E questa ottica di lungo periodo caratterizza anche i Piani di Azione dei CdF.

La Politica di Coesione apre molte opportunità per i CdF anche se, per le caratteristiche regolamentari (ad esempio, il disimpegno automatico delle risorse), impone una tempistica realizzativa piuttosto stringente, a fronte di processi di sviluppo territoriale che richiedono tempi adeguati e non certamente brevi. Tuttavia, la lunghezza dei tempi, che frequentemente si rimprovera ai processi di sviluppo locale, non è solo correlabile alla difficoltà incontrate dai territori nel definire le proprie strategie e le azioni conseguenti, ma anche alle richieste procedurali che sono aggiunte dalle Amministrazioni nazionali e regionali, oltre a quelle già abbastanza stringenti che provengono dall'Europa. Dunque l'appello che, collettivamente, si dovrebbe sottoscrivere è quello di non aggiungere vincoli a una politica che ha già molte regole, imbrigliando ulteriormente i già complessi processi di sviluppo locale.

Fin dalla fase di avvio del percorso partenariale per la preparazione dell'Accordo di Partenariato 2021-2027, ancora in corso di predisposizione ²⁶, la tutela del territorio e delle risorse naturali per

26 Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche di Coesione, Accordo di Partenariato, bozza 23 giugno 2021 (<https://opencoesione.gov.it/media/uploads/bozza-accordo-partenariato-2021-2027-italia-23-06-2021.pdf>).

le generazioni future è stata individuata come uno dei temi unificanti. Nelle scelte strategiche dell'Obiettivo di Policy 2 "Un'Europa più verde" si rintracciano tutte le parole chiave coerenti con l'impianto di un CdF: la prevenzione e il contrasto al dissesto idrogeologico, la tutela delle risorse idriche, l'economia circolare. La cosa importante da sottolineare è l'approccio preventivo contenuto chiaramente nell'Accordo, approccio tipico dei Contratti di Fiume, nell'auspicio di segnare quel necessario cambio di passo che consenta di superare una logica di intervento prevalentemente emergenziale che ha caratterizzato molte politiche in campo ambientale. Nella bozza di Accordo sono, inoltre, richiamate alcune tipologie di intervento coerenti con quanto i CdF individuano nei loro Piani d'Azione (ingegneria naturalistica, infrastrutture verdi e blu, laminazione naturale delle piene, valorizzazione dei servizi ecosistemici, ecc).

Ovviamente, nel perseguire questi obiettivi, non bisogna guardare solo alla Politica di Coesione, ma è fondamentale considerare anche alla Politica di Sviluppo Rurale, nel cui ambito è possibile trovare moltissime opportunità di interesse per i CdF. Politica di Coesione e Politica di Sviluppo Rurale, tuttavia, non possono essere lasciate sole, serve una politica ordinaria che affronti questi temi in modo coerente, sistematico e costante nel tempo.

È stata condotta dal NUVAP una prima analisi sugli interventi finanziati nei cicli di programmazione 2007-2013 e 2014-2020 nei Comuni che hanno sottoscritto un Contratto di Fiume, a partire dai dati del Sistema Nazionale di Monitoraggio della Politica di Coesione pubblicati sul portale OpenCoesione²⁷. Secondo i dati dell'Osservatorio Nazionale sui Contratti di Fiume, si tratta di 36 contratti, il cui atto di impegno risulta sottoscritto a giugno 2021, che interessano circa 530 Comuni.

L'insieme dei progetti finanziati in questi Comuni è evidentemente molto ampio ed è stato isolato un sottoinsieme di progetti ricadente in perimetri tematici pertinenti con gli obiettivi ambientali tipici di un Contratto di Fiume. In particolare, sono stati considerati i progetti relativi al contrasto al dissesto idrogeologico, alla tutela delle risorse idriche (incluso il ciclo integrato dell'acqua), alla tutela e valorizzazione della biodiversità, alle bonifiche delle sponde fluviali. In totale, il Portale censisce al 31 dicembre 2020, oltre 500 progetti per un costo pubblico di circa 965 milioni di euro (poco meno di un miliardo), di cui circa 425 milioni per contrasto a fenomeni di dissesto, concentrati soprattutto nei Comuni con contratto sottoscritto nelle Regioni del Centro Nord (85% circa). Oltre alla numerosa presenza di progetti con importi di piccola dimensione, non mancano progetti importanti di valore superiore ai 10 milioni di euro. Per quanto si tratti di interventi che, al momento non è stato possibile mettere in correlazione con i rispettivi Piani di Azione dei CdF, vale la pena soffermarsi sull'elevata concentrazione di progetti e risorse al Centro Nord, fenomeno inusuale nella Politica di Coesione, vista la ben più consistente dotazione di risorse nel Mezzogiorno. Potrebbe essere un indizio di maggiore disponibilità di progettazione nei Comuni dove il Contratto di Fiume è più maturo, ma il fenomeno andrebbe ovviamente indagato con maggiore profondità anche grazie alla disponibilità di informazioni strutturate che l'Osservatorio Nazionale raccoglie ed elabora.

In conclusione, gli strumenti per rafforzare l'azione dei CdF sono presenti nella Politica di Coesione 2021-2027: oltre all'Obiettivo di Policy 2 va infatti considerato il già richiamato Obiettivo di Policy 5 che sostiene le strategie integrate territoriali e creando sinergie, ove opportuno, anche con scelte di sviluppo locale elaborate nell'ambito della Strategia Nazionale per le Aree Interne che proseguirà nel prossimo ciclo di programmazione.

È compito ora dei programmi regionali e ai territori che hanno sottoscritto un CdF cogliere questa opportunità a partire dai Piani di Azione già definiti e per concorrere agli obiettivi che si sono prefissi.

²⁷ Sistema Nazionale di Monitoraggio della Politica di Coesione (https://opencoesione.gov.it/it/sistema_monitoraggio/).

3.3 REGIONE ABRUZZO: LE ESPERIENZE A SUPPORTO DEI CONTRATTI DI FIUME

3.3.1 Le azioni di supporto attuate dalla Regione Abruzzo a sostegno dei CdF

L'esperienza dei Contratti di Fiume in Abruzzo, nata su base volontaria ad opera dei Comuni del bacino del Sagittario e del Sangro nel corso del 2013, ha avuto una sua prima certificazione istituzionale nel 2014 con l'organizzazione di una prima assemblea regionale dedicata ai Contratti di Fiume a cui hanno poi fatto seguito le Assemblee del 2015, 2019 e 2020, quest'ultima nel quadro dell'Assemblea Nazionale - Area Centro. La *ratio* di tali iniziative risiedeva prevalentemente nella volontà dei processi di Contratto di Fiume in atto e/o in corso di attivazione e della Regione a supportarli attraverso la codifica di una procedura idonea ed una prima omogeneizzazione operativa.

Preso atto della crescente spinta dal basso di adottare la metodologia programmatica e pianificatoria prevista dallo strumento Contratto di Fiume, così come identificato nella prassi prevalente in uso in Italia, ed al fine di prevedere strumenti idonei a dare soddisfazione ai dettati delle Direttive comunitarie di settore e la conseguente disciplina normativa nazionale, la Regione Abruzzo ha adottato una serie di provvedimenti che hanno portato, prima, all'adesione alla Carta Nazionale dei Contratti di Fiume (DGR n. 314/2014), successivamente, alla costituzione di un gruppo di lavoro regionale (DGR n. 716/2014) e alla ricognizione delle esperienze dei CdF in essere e in via di attivazione e alla definizione di linee guida regionali per l'individuazione dei requisiti qualitativi di base dei CdF (DGR n. 603/2015). Successivamente, la Regione ha voluto definire un modello di governance regionale, a sostegno dei CdF, istituendo l'assemblea regionale, la cabina regionale e un *think-tank* con le Università del territorio (Pescara-Chieti, Teramo, L'Aquila) al fine di promuovere un approfondimento tematico e valorizzare i diversi interessi in gioco nei Contratti di Fiume (DGR n. 915/2015).

A margine di due anni di sostanziale rallentamento delle attività e a seguito di una valutazione sull'occorrenza di qualificare l'attuazione dello strumento ai sensi anche delle previsioni normative dell'art. 68bis del D.Lgs. n. 152/2006, l'attuale governo regionale ha disposto l'attribuzione delle competenze sui CdF al Dipartimento Territorio Ambiente (DGR n. 808/2019), al fine di strutturare un nuovo processo di organizzazione delle procedure ed una omogeneizzazione delle esperienze in atto al Piano di Tutela delle Acque ed ai nuovi indirizzi amministrativi in materia di riqualificazione e rinaturalizzazione dei corpi idrici.

Un lavoro che, partito a metà del 2020, si è sviluppato parallelamente su due fronti: da un lato, una rinnovata analisi dello *status quo*, a partire dalla certificazione degli stati di avanzamento dei processi attraverso il coinvolgimento dei Comuni capofila censiti in sessione di riunione formali ed al fine di acquisire informazioni sulle procedure in atto (delibere, diagnostica partecipativa e progetti sulle aste fluviali, Piani di Azione e Documenti Strategici) e, dall'altro, la predisposizione di un atto di indirizzo regionale per l'accantonamento di una prima disponibilità di risorse economiche per sostenere i processi in atto attraverso l'emissione di un avviso pubblico. L'iter si è concluso con l'adozione della DGR n. 590 del 20/09/2021 recante la dicitura "Contratti di Fiume: Analisi *status quo*, indicazione criteri oggetti per la qualificazione dello stato di avanzamento dei processi, Approvazione schema di Deliberazione e Manifesto di Avvio, Documento Strategico e Piano di Azione e procedure di finanziamento". Tale atto costituisce una prima risposta ad una strategia di valenza pluriennale ed un provvedimento che dà una veste istituzionale ad un percorso di adozione ed attuazione dei Contratti di Fiume, questo percorso attraverso la codificazione certificata dello *status quo*, dell'individuazione di criteri oggettivi per definire lo stato di avanzamento dei singoli processi, di un modello di Documento

Strategico, di un modello da utilizzare per le schede del Programma d'Azione, di un modello di delibera e di protocollo d'intesa per le fasi di avvio del processo (Documento d'Intenti) e per l'Atto d'Impegno del CdF.

Il tutto ovviamente collegato alla concretizzazione ed esecutività dei Programmi d'Azione con lo stanziamento delle prime risorse finanziarie regionali, in attesa di quelle che sono state previste nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e nella programmazione comunitaria già inserite nelle schede progetto di settore.

Un primo step condurrà a predisporre un disegno di legge regionale finalizzato ad un rafforzamento generale dell'Amministrazione regionale per l'attuazione della politica di coesione e di messa a punto di modelli per la semplificazione amministrativa.

Si punta, nel quadro delle riforme abilitanti previste nel PNRR, ad un'organizzazione sistematica nell'ambito di un quadro armonico e condiviso che contenga in sé alcuni principi cardine, come la verifica ex-ante dei risultati, una qualificazione della pianificazione multilivello e multidisciplinare e l'adozione dei principi di efficacia e efficienza, al fine di promuovere il superamento delle insularità operative in favore di un arcipelago di relazioni che ci metteranno in grado di dare corso ad una sostenibilità competitiva e favorire al contempo una sussidiarietà orizzontale tra pubblico e privato.

Un modello di *governance* in grado quindi di favorire percorsi di *capacity building* della P.A. e, allo stesso tempo, di favorire la condivisione tra territori.

3.3.2 Le prospettive di inserimento dei CdF negli strumenti di programmazione regionale

Alcuni Contratti di Fiume abruzzesi hanno traslato l'adozione dei loro metodi operativi e l'adozione del Piano Strategico in *Green Community* ai sensi dell'articolo 72 della L. n. 221/2015. La Regione ha intenzione, recepite queste forme evolutive, di dare corso ad una presa d'atto per trasmettere agli organi competenti a scala nazionale la certificazione che questi aggregati funzionali che hanno dato corso a partenariati stabili e costituiti attraverso una integrazione sostanziale tra CdF e *Green Community* della creazione di un Partenariato Pubblico Privato per il raggiungimento degli obiettivi prefissati. A questo proposito, è in corso una valutazione sulla possibilità di costituire, nell'ambito dei CdF, organismi intermedi da individuarsi nella forma di Investimenti Territoriali Integrati (ITI), nell'ottica del rafforzamento della governance regionale e nella agevolazione delle *policy* locali.

Sul tema delle risorse nel quadro della transizione verde e digitale, previsto dal programma *Next Generation EU* e, successivamente, dalle relazioni del PNRR nazionale e regionale, la Regione Abruzzo ha elaborato un Programma Operativo idoneo a promuovere un salto qualitativo sul piano della governance dei processi di trasformazione delle gestioni idriche, finalizzandolo a modelli di sostenibilità ambientale così come definiti, non solo nella Politica di Coesione, ma anche nell'Agenda 2030, nella Strategia per la biodiversità, nella Strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici e nella Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile.

La Giunta regionale ha adottato il documento strategico "Abruzzo Prossimo" (Regione Abruzzo, 2021), contenente le linee guida della programmazione unitaria 2021-2030. L'indirizzo strategico di integrazione dei fondi è avvenuto attraverso una consultazione sulla base di un modello di procedura partenariale orizzontale. Nello specifico, a supporto dei Contratti di Fiume, è stato proposto uno stanziamento di 80 milioni di euro a valersi sul PNRR e una cifra analoga sul Fondo FESR. Inoltre, per i Contratti di Fiume che hanno declinato la loro operatività secondo il modello delle *Green Community*, sarà possibile candidarsi ai finanziamenti previsti dal PNRR su queste particolari aggregazioni territoriali.

Va, inoltre, considerato che i Contratti di Fiume sono indicati come uno degli strumenti attraverso i quali

dare sostanza ed attuazione al *Prioritized Action Framework* (PAF), previsto dall'ex articolo 8 della Direttiva Habitat per l'attuazione dei Piani di Gestione dei SIC, con una previsione di spesa di circa 66 milioni di euro. Il tutto, chiaramente, in combinato disposto a quella che sarà poi la dotazione ordinaria della Regione Abruzzo. All'interno di Piano di Tutela delle Acque, ai Contratti di Fiume è dedicato un apposito capitolo. Inoltre, i fondi dei diversi assi del POR-FESR o del PSR, seppur non direttamente riconducibili alla qualificazione dell'articolo 68 *bis*, sono comunque riconducibili o fruibili come strumenti di sostegno e implementazione di molte delle azioni previste nei diversi Programmi d'Azione dei CdF. Pertanto, in Regione Abruzzo, i finanziamenti proposti per i CdF sono dell'ordine di circa 150 milioni di euro per il periodo 2021-2027, e svolgeranno il ruolo di volano per altri finanziamenti sulla base del principio dell'addizionalità.

3.4 REGIONE LAZIO: LE ESPERIENZE A SUPPORTO DEI CONTRATTI DI FIUME

3.4.1 Le azioni di supporto attuate dalla Regione Lazio a sostegno dei CdF

L'attuale fase di diffusione e sviluppo dei CdF in Regione Lazio è frutto di un percorso che avviato nel 2014 con l'adesione alla Carta Nazionale sui Contratti di Fiume e con l'inserimento dei CdF nel Piano di Tutela delle Acque Regionale (PTAR). Lo slancio decisivo è stato, tuttavia, dato dall'approvazione della Legge di Stabilità 2017 (L.R. n. 17/2016) che, all'articolo 3, commi 95-97, riconosce il ruolo strategico dei Contratti di Fiume, di Lago, di Costa e di Foce, per il raggiungimento di obiettivi di qualità delle acque, di salvaguardia, sviluppo sociale ed economico del territorio, con l'impegno da parte della Regione ad attivare e coordinare tutte le iniziative volte al coinvolgimento degli enti regionali pubblici e privati, delle associazioni di categoria e dei diversi portatori di interesse presenti sul territorio. Al fine di attuare gli indirizzi politici regionali, nel maggio 2018 è stato istituito l'Ufficio di Scopo della Regione Lazio denominato "*Piccoli Comuni e Contratti di Fiume*", attivato con Regolamento regionale 2 maggio 2018 n. 14, e diretto da un "Responsabile per supportare le attività del Presidente in ordine allo sviluppo e al sostegno ai piccoli comuni, nonché alla valorizzazione dei territori fluviali, mediante lo strumento dei Contratti di Fiume".

Visto l'interesse per l'avvio di un numero significativo di CdF sul territorio regionale, l'Ufficio di Scopo ha introdotto, nel corso del 2019, una serie di strumenti e misure di sostegno per incentivare la qualità dei processi e per rendere sempre più concreti e duraturi i loro effetti sui territori. Nell'ottobre del 2019, è stato predisposto e presentato l'Atlante dei Contratti di Fiume, Lago, Foce e Costa della Regione Lazio²⁸. L'Atlante ha la finalità di mettere a disposizione dei processi partecipativi dei Contratti di Fiume, un quadro di riferimento legislativo, territoriale, ambientale e paesaggistico di dettaglio. L'Atlante vuole favorire una maggior conoscenza delle previsioni dei piani e programmi esistenti rendendo più agevole e contestualizzata la stesura delle Analisi Preliminare integrate e dei Documenti Strategici nei singoli processi. Per supportare la redazione dei Programmi d'Azione, sono state prodotte delle schede tipo da poter utilizzare²⁹. È inoltre in corso la predisposizione di un Atto d'Impegno tipo che i CdF possono utilizzare all'atto di sottoscrizione del contratto. Infine, per presentare la documentazione e formare i diversi processi in corso, sono state organizzate delle giornate di affiancamento, approfondimento e confronto sulle diverse fasi.

Sempre nel 2019, è stato emanato un bando per la promozione ed incentivazione del percorso per arrivare alla firma dei Contratti di Fiume, Lago, Foce e Costa, assegnando premialità a quelle azioni

²⁸ Regione Lazio, L'Atlante degli Obiettivi per la diffusione dei Contratti di Fiume, di Lago, di Costa e di Foce (<https://www.regione.lazio.it/rl/contrattidifiume/atlane-dei-cdf/>).

²⁹ Regione Lazio, Schede per la predisposizione del Programma d'Azione (<https://www.regione.lazio.it/rl/contrattidifiume/wp-content/uploads/sites/53/Compilazione-scheda-attivita-C3%A0-per-il-programma-di-azione.pdf>).

che, indirizzate alla tutela ambientale del territorio (qualità delle acque e difesa del rischio idraulico), venissero definite attraverso processi partecipativi e di coinvolgimento degli attori locali.

La Regione ha investito in questo primo bando circa 430 mila euro, andando a finanziare diciannove progetti per un importo massimo di 30 mila euro ciascuno. Si è scelto volutamente di dare la possibilità di partecipare in maniera molto agile, sia agli Enti Pubblici sia a realtà private e associative. Il bando richiedeva, come condizione di accesso, che il processo fosse stato avviato con la sottoscrizione del Documento di Intenti e si ponesse l'obiettivo di raggiungere almeno due fasi successive del Contratto, con riferimento ai requisiti di impostazione del documento "Definizioni e requisiti qualitativi di base dei Contratti di Fiume" (Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume, 2015): l'Analisi Preliminare integrata e il Documento Strategico oppure il Documento Strategico e il Programma d'Azione fino alla firma dell'Atto d'Impegno del CdF. Il bando ha scelto di premiare il binomio tra Parchi e Contratti di Fiume e prevedeva un periodo di 15 mesi per concludere le due fasi. L'emergenza sanitaria Covid-19 ha rallentato le attività ma, nonostante questo, nel corso del 2021 è prevista la firma di alcuni Contratti importanti come, ad esempio, quello del Tevere.

Parallelamente al supporto metodologico e finanziario, la Regione Lazio si è dotata di una *governance* regionale e ha istituito un Tavolo tecnico regionale con l'obiettivo, da una parte, di favorire un'attività di coordinamento delle diverse direzioni regionali che in qualche modo si occupano di tematiche affrontate all'interno dei Contratti di Fiume (agricoltura, difesa del suolo, qualità delle acque) e le Autorità di distretto operanti sul territorio laziale, dall'altra parte, per mettere a conoscenza la Regione Lazio delle attività in corso nei diversi Contratti di Fiume e poterne verificare la coerenza con gli indirizzi regionali e le Direttive nazionali ed europee.

Un altro importante bando è stato attivato dall'Ufficio di Scopo nel 2020 e ha riguardato il contributo all'attivazione di "Contratti di Fiume dei bambini e delle bambine, delle ragazze e dei ragazzi". L'obiettivo è stato quello di coinvolgere soggetti pubblici e del terzo settore affinché presentassero progetti che coinvolgessero i bambini e i ragazzi attraverso le scuole o altre realtà. Si è inteso così selezionare progetti di educazione ambientale volti alla diffusione e sensibilizzazione dei principi e del tema dei Contratti di Fiume, tramite l'analisi del territorio, della biodiversità, dello stato chimico-biologico del corso d'acqua e lo sviluppo di azioni e comportamenti virtuosi. Hanno presentato domanda novantasei progetti e ne sono stati finanziati quarantatre per un investimento totale da parte della Regione di 420 mila euro. In questo bando, per la prima volta, c'è stato il riconoscimento del partenariato derivante dal manifesto d'intenti dei processi attivati. Le prossime azioni sulle quali sta lavorando l'Ufficio di Scopo sono orientate verso un aspetto cruciale dei Contratti di Fiume costituito dal monitoraggio, con l'intenzione di finanziare progetti di monitoraggio per i Contratti di Fiume oltre che progetti previsti dal Programma di Azioni integrate dei contratti firmati.

3.4.2 Le prospettive di inserimento dei CdF negli strumenti di programmazione regionale

La Regione Lazio, attraverso la partecipazione a progetti europei, in particolare ai programmi Interreg, ha avviato alcuni Contratti di Fiume e, in particolare, i Contratti dell'Area Marina Protetta di Ventotene - Santo Stefano e delle Secche di Tor Paterno.

L'Ufficio di Scopo ha lavorato per l'inserimento dei Contratti di Fiume all'interno della programmazione regionale. Nella deliberazione del Consiglio regionale n. 13 del 22 dicembre 2020 "Un nuovo orizzonte di progresso socio-economico - Linee d'indirizzo per lo sviluppo sostenibile e la riduzione delle disuguaglianze: politiche pubbliche regionali ed europee 2021-2027" (Indirizzi 2027) si delineano

le principali strategie di sviluppo individuate nei 5 Obiettivi di Policy previsti dai Regolamenti comunitari e l'allocazione finanziaria sui Fondi comunitari (FESR, FSE+, FEAMP, FEASR), sul Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC), nonché la griglia programmatica che dovrà essere seguita nella stesura dei Programmi 2021-2027 che dovranno essere presentati alla Commissione europea.

Infine, i CdF sono stati inseriti nella Strategia Regionale per lo Sviluppo Sostenibile (SRSvS) "Lazio, regione partecipata e sostenibile" (DGR n. 170/2021) e nell'Approfondimento della Strategia di Sviluppo Sostenibile: il contributo dell'adattamento ai cambiamenti climatici (DGR n. 157/2020).

3.5 REGIONE LOMBARDIA: LE ESPERIENZE A SUPPORTO DEI CONTRATTI DI FIUME

3.5.1 Le azioni di supporto attuate dalla Regione Lombardia a sostegno dei CdF

Il primo Contratto di Fiume italiano è stato promosso e sottoscritto in Regione Lombardia per il sottobacino del fiume Olona e dei suoi affluenti Lura e Bozzente nel 2004, con la forma dell'Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale (AQST). Sono poi seguiti i Contratti di Fiume Seveso (2006) e Lambro settentrionale (2012) e, più recentemente, altri Contratti di Fiume promossi da Enti Locali (Parchi, Comunità Montane, Comuni) a livello territoriale nella forma dell'Accordo di Programmazione Negoziata tra enti. Nello specifico sono stati sottoscritti i Contratti di Fiume Mincio (2016), Bardello (2019) ed Adda (2019), e avviati i processi per la sottoscrizione di altri strumenti nel Basso Olona, Media Valle del Po, Toscolano. Nel 2019, è stato sottoscritto anche un Accordo Quadro per il risanamento del Lago di Varese ³⁰.

Tali strumenti hanno trovato il loro riconoscimento nella norma regionale fin dal 2003, nella Legge Regionale n. 26/03 laddove, all'art. 45, è esplicitato che «*La Regione promuove la concertazione e l'integrazione delle politiche a livello di bacino e sottobacino idrografico, con la partecipazione di soggetti pubblici e privati, per la tutela e la valorizzazione delle risorse idriche e degli ambienti connessi e la salvaguardia dal rischio idraulico. Gli strumenti di programmazione negoziata, previsti dalle norme regionali, che assumono tali finalità sono denominati Contratto di Fiume e Contratto di Lago*».

Sempre a livello regionale, nel 2015, in attuazione dell'art. 55 *bis* della Legge Regionale n.12/2005 per il Governo del Territorio, è stato approvato per il Lura il primo Progetto Strategico di Sottobacino, strumento operativo nato da una iniziativa sperimentale al quale sono seguiti, nel 2017 e 2019, i Progetti Strategici dei sottobacini Seveso e Lambro settentrionale e, attualmente in preparazione a partire dal 2020, quello relativo all'Olona. I Progetti Strategici raccordano la visione generale e gli obiettivi macro alla realtà territoriale, fornendo gli indirizzi prioritari su cui costruire azioni e progetti, che costituiscono nel Programma d'Azione dei Contratti di Fiume i passi da attuare in un orizzonte temporale di breve-medio periodo per il raggiungimento degli obiettivi di lungo periodo propri della vision (scenario strategico).

La caratteristica ricorrente che si osserva nei Programmi d'Azione allegati ai Contratti di Fiume (e ai collegati Progetti Strategici) lombardi è l'estrema diversificazione delle azioni e misure, che si sviluppano a diversi livelli (*governance* e territoriali) e sono di natura sia strutturale sia non strutturale. Nei Programmi d'Azione sono messi a sistema e inquadrati in un'ottica di bacino sia misure nate all'interno dei processi stessi dei Contratti, sia misure provenienti da altri percorsi di programmazione e di progettazione, di varia natura e provenienza, che però vengono assimilate (e a volte integrate con

30 Ersaf, Regione Lombardia, Contratti di Fiume "Quali sono" (<https://www.contrattidifiume.it/it/azioni/index.html>).

altre misure) all'interno dei processi. Allo stesso modo, sono diversificati i canali di finanziamento a cui si attinge per l'avvio e l'attuazione delle misure stesse.

I canali di finanziamento possono essere di livello nazionale, derivanti, ad esempio, da Accordi con il Ministero dell'Ambiente (i.e., fondi FSC, fondi per programmi di difesa del suolo), o, in futuro, i fondi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Numerose azioni sono anche finanziate con fondi regionali di varia natura:

- fondi regionali per la tutela dei corpi idrici e degli ambienti connessi, incentivazione all'uso razionale ed efficiente delle risorse idriche (c.d. condizionalità);
- fondi regionali erogati attraverso l'apertura di bandi tematici; per esempio, per la selezione di interventi multidisciplinari finalizzati alla riqualificazione fluviale (Bando Riqualificazione Fluviale 2019) e/o alla de-impermeabilizzazione mediante progettazione di dispositivi di drenaggio sostenibile (Contributi regionali per la realizzazione di progetti di de-impermeabilizzazione tramite *Call for Ideas* 2021);
- fondi derivanti dal Piano per la ripresa economica della Regione Lombardia (Legge regionale n. 9/20);
- fondi dedicati alle strutture tecniche di supporto per l'attuazione dei Contratti di Fiume (Piano Operativo RL-ERSAF per il Team Tecnico dei Contratti di Fiume);
- fondo Aree Verdi, derivante dalla maggiorazione dei costi per la trasformazione del suolo agricolo e destinato a interventi forestali a rilevanza ecologica e d'incremento della naturalità.

Le azioni strutturali per la realizzazione e l'adeguamento della rete di collettamento e depurazione a cura del Servizio Idrico Integrato (SII) sono finanziate dal corrispettivo derivante dalla tariffa e dai fondi di bilancio dei Gestori del SII.

Anche i fondi strutturali europei, erogati poi a livello regionale, possono essere utilizzati per finanziare o co-finanziare misure dei Programmi d'Azione, si pensi al caso dei fondi del Programma per lo Sviluppo Rurale (PSR), i.e. per le misure relative alla riqualificazione dei fontanili e delle aree umide. Molte azioni sono collocate nell'ambito di proposte progettuali a diversa scala: dalla progettazione comunitaria di ricerca e di cooperazione (progetti Life, progetti Interreg) a quella locale sostenuta da Fondazioni filantropiche (Fondazione Cariplo). In questi casi le risorse a copertura della progettazione e dell'attuazione sono garantite oltre che dal programma e dalla quota nazionale se prevista (fondo di rotazione), dai cofinanziamenti dei *partner* che condividono le proposte progettuali: Parchi e PLIS, Regione e Enti del Sistema Regionale allargato, Comuni, Associazioni Ambientaliste, Università, Centri di Ricerca.

Infine, meno numerosi ma non meno importanti sono i contributi da parte dei soggetti privati: gli esempi più significativi riguardano la partecipazione del mondo imprenditoriale per l'avvio di tavoli dedicati alla riduzione dei microinquinanti emergenti negli scarichi industriali sul torrente Seveso oppure il contributo di soggetti privati che realizzano in convenzione interventi di forestazione su territorio comunale.

3.6 REGIONE MARCHE: LE ESPERIENZE A SUPPORTO DEI CONTRATTI DI FIUME

3.6.1 Le azioni di supporto attuate dalla Regione Marche a sostegno dei CdF

Nella Regione Marche il percorso del Contratto di Fiume è iniziato con l'adesione alla Carta Nazionale dei Contratti di fiume (DGR n. 1470/2014) ed è continuato, nel 2016, con l'istituzione del Tavolo Tecnico Permanente di Coordinamento del Contratto di Fiume, assegnando alla PF Tutela delle Acque e Difesa del Suolo e della Costa il compito di coordinare questo gruppo di lavoro e di seguire, accompagnare e stimolare positivamente il percorso realizzato dai Contratti di Fiume nel territorio. Dal 2015 al 2021, sono stati avviati 14 Contratti di fiume, tra i quali uno di Fiume-Lago ed uno di Zona Umida che ha già stipulato un Accordo Negoziato ³¹.

Il territorio regionale interessato da tale strumento è pari al 65%, 129 i Comuni coinvolti (su 228 totali), di cui dodici con il ruolo di Capofila, più del 62% della popolazione regionale residente è interessata da processi di CdF, assieme a circa 200 *stakeholder* privati e pubblici, sei Contratti di Fiume hanno raggiunto la fase del Programma d'Azione, uno la fase conclusiva dell'Accordo negoziato. Questa la dimensione che, in pochi anni, hanno acquisito in termini di rilevanza sociale e di governo del territorio, con un approccio innovativo e partecipato, i Contratti di Fiume nella Regione Marche. Possono difatti essere oramai riconosciuti come sedi privilegiate delle analisi di base e della concertazione, sia per le decisioni strategiche di mitigazione del rischio idrogeologico e di gestione della risorsa idrica, sia per la ricerca di implementazioni utili a soluzioni di sviluppo locale attraverso le misure strutturali e non strutturali proposte nei Programmi d'Azione. Il riconoscimento della raggiunta rilevanza politico-strategica dei Contratti di Fiume nella Regione Marche è documentata anche dalla campagna dei "Tavoli di confronto direttamente operativi sui territori interessati", imbastita dall'Ufficio competente, PF Tutela delle Acque e Difesa del Suolo e della Costa, che ha toccato tutti i Comuni capofila, nel periodo da settembre a dicembre 2019, e che ha consentito alle varie parti di trovarsi, riconoscersi e gettare le basi per un lavoro comune. Lo scopo prioritario di questi incontri era di raccogliere le istanze locali, avere riscontro diretto sullo stato di attuazione di ogni Contratto di Fiume, avere un feedback sul rispetto della metodologia indicata dal documento "Definizioni e requisiti qualitativi di base dei Contratti di Fiume" (Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume, 2015), verificare insieme ai territori la possibilità di attivare misure e azioni concrete di sostegno ai percorsi avviati e indirizzare i primi interventi e azioni da realizzarsi, in coerenza con gli strumenti di programmazione territoriali ed ambientali esistenti.

L'esigenza di avere la maggiore armonizzazione possibile dei modelli organizzativi dei singoli Contratti di Fiume, legata all'opportunità di raccogliere in maniera più uniforme le varie misure e azioni dei rispettivi Programmi d'Azione (PdA) rispetto alla programmazione regionale ha determinato, da parte della Regione, la predisposizione, in collaborazione con il Tavolo Tecnico Regionale permanente di coordinamento dei Contratti di Fiume, di schede tipo per facilitare la stesura del PdA. Nello specifico, le schede descrittive degli interventi strutturali e non strutturali sono state approvate mediante il DDPF n. 3 del 1 febbraio 2021 e rese note attraverso una comunicazione ai capifila dei CdF. Le schede hanno lo scopo di facilitare ed uniformare la raccolta dati relativi ad ogni intervento, degli obiettivi e impegni, delle modalità attuative, delle risorse economiche a disposizione e da rinvenire e, più in generale, contengono tutte le informazioni utili alla realizzazione delle azioni stesse, nonché per migliorare la governance in fase attuativa del processo di ciascun Contratto di Fiume.

Nel 2018, l'Ente ha inserito nel proprio Piano Formativo Regionale un Laboratorio di Programmazione

³¹ Regione Marche, Contratti di Fiume (<https://www.regione.marche.it/Regione-Utilite/Paesaggio-Territorio-Urbanistica-Genio-Civile/Contratti-di-fiume>).

e Progettazione partecipata sui Contratti di Fiume, avente come bacino studio il Fiume Esino. Il corso è stato dedicato non solo al personale interno alla Regione, ma anche a quello esterno appartenente ad altri Enti attivi nei Contratti di Fiume per favorire una maggiore diffusione.

È stata, inoltre, creata una pagina dedicata ai CdF all'interno del sito istituzionale della Regione, gestita dallo stesso ufficio regionale competente per i CdF, che permette di visionare lo stato di dettaglio di ogni Contratto di Fiume, con elaborazioni effettuate rispetto a dati specifici ritenuti interessanti e con la possibilità di visionare *news*, eventi e approfondimenti inerenti alla tematica.

3.6.2 Le prospettive di inserimento dei CdF negli strumenti di programmazione regionale

Con l'obiettivo di diffondere e fornire un sempre maggiore impulso all'istituzione del Contratto di Fiume, la recente LR n. 29/2020, di modifica alla LR n. 31 del 12 novembre 2012 "Norme in materia

di gestione dei corsi d'acqua", agli artt. 4 e 5 "Contributi regionali" e "Strumenti di attuazione degli interventi", stabilisce che *«per promuovere in ambito regionale lo sviluppo e garantire l'attuazione dei Contratti di Fiume, sono concessi contributi secondo criteri e modalità indicati dalla Giunta regionale e che i Programmi regionali inerenti i Fondi strutturali e di intervento europei attuino gli interventi previsti dalla legge stessa compatibilmente con le finalità proprie della pertinente programmazione europea»*.

Con questa cornice giuridica, i CdF sono stati inseriti formalmente nella disciplina di settore, in quanto, dal 2012, anno di emanazione della legge oggetto di modifica, il contesto sociale e ambientale è andato via via mutando soprattutto in relazione ai cambiamenti climatici, che rappresentano oggi una sfida globale di governi nazionali e locali, richiamando l'attenzione anche sulla "gestione dei corsi d'acqua". Di conseguenza, sono richiesti interventi sempre più integrati, in grado di garantire contestualmente la riduzione del rischio idrogeologico, il miglioramento dello stato ecologico dei corsi d'acqua, la tutela degli ecosistemi e della biodiversità in un contesto di sviluppo locale ambientalmente sostenibile. L'art. 2, in particolare, dispone che gli interventi integrati previsti dai Piani Generali di Gestione, introdotti con la LR n. 31/2012, possano essere individuati anche sulla base dei

Approfondimenti

«La Regione promuove il ruolo dei Contratti di Fiume [...] nello sviluppo di azioni coordinate tra gli strumenti di pianificazione, per favorire l'integrazione delle diverse politiche regionali.»

I progetti generali di gestione definiscono interventi integrati [...]. Tali interventi integrati possono essere individuati sulla base dei contenuti dei programmi d'azione proposti dai Contratti di Fiume [...]

Al fine di garantire la tutela dell'ecosistema fluviale, lo svolgimento delle attività di manutenzione dei corsi d'acqua e di gestione della vegetazione ripariale, la Regione direttamente o gli enti locali, singoli o associati nelle forme previste dalla legislazione statale vigente in materia, possono stipulare convenzioni con soggetti pubblici o privati interessati, individuando i tratti di fiume sui quali operare».

L.R. n. 29/2020, di modifica alla L.R. n. 31 del 12 novembre 2012 "Norme in materia di gestione dei corsi d'acqua", art. 1 bis, comma 2 art. 2, commi 2 e 8 bis.

Programmi d'Azione proposti dai vari Contratti di Fiume. Importante anche l'introduzione e la ratifica della possibilità per la Regione o per gli Enti locali, singoli o associati, di stipulare convenzioni con soggetti pubblici o privati interessati, aventi per oggetto la realizzazione di interventi per garantire la manutenzione della tutela dell'ecosistema fluviale. Attraverso i Contratti di Fiume possono essere affrontati in maniera virtuosa, aspetti importanti e strategici come la sorveglianza, la prevenzione, la gestione dei rischi connessi anche al dissesto idrogeologico e alla manutenzione ordinaria e straordinaria dei territori fluviali. La manutenzione e la cura del territorio sono spesso espressione di un presidio territoriale svolto dalle comunità locali in prima persona, responsabili da una parte della tutela delle aree naturali più pregiate del Paese e al tempo stesso garanti di un'azione di controllo

e conservazione del territorio. Tale strategia d'intervento se agisce su base proattiva, può divenire particolarmente utile nell'attivazione delle politiche di prevenzione del rischio idrogeologico. A tal proposito, riconoscendo a questo aspetto una trasversalità rispetto a tutti i Contratti di Fiume in itinere, sono state incentivate delle azioni sperimentali per la riduzione sostenibile del rischio idraulico, facilitando la partecipazione attiva delle associazioni ambientali e sociali e degli agricoltori nella tutela e valorizzazione del corso d'acqua dal punto di vista ambientale, storico e culturale, centrando l'approccio multi-obiettivo che è alla base delle misure *win-win*.

Attraverso questi passaggi la Regione intende confermare, anche per il futuro, l'importanza che è stata riconosciuta ai Contratti di Fiume, quali mezzi per favorire innanzi tutto una strategia di sviluppo sostenibile, favorendo la promozione di azioni e progettualità locali volte a sviluppare le analisi conoscitive di base e la concertazione attraverso la gestione integrata dei corsi d'acqua. Un percorso che, nelle intenzioni della Regione, possa condurre alla valorizzazione ecologica del sistema fluviale, alla mitigazione del rischio e alla gestione della risorsa idrica attraverso azioni ben progettate e attuabili, che possano concorrere all'attuazione degli obiettivi della pianificazione di bacino distrettuale alla scala locale.

3.7 REGIONE PIEMONTE: LE ESPERIENZE A SUPPORTO DEI CONTRATTI DI FIUME

3.7.1 Le azioni di supporto attuate dalla Regione Piemonte a sostegno dei CdF

La Regione Piemonte è stata tra le prime Regioni in Italia ad attivare i Contratti di Fiume sul proprio territorio. Sono infatti stati considerati, già nel primo Piano di Tutela delle Acque (Regione Piemonte, 2007), come strumenti fondamentali di *governance*, in affiancamento agli usuali provvedimenti di *government*, per l'attuazione delle politiche di pianificazione sulle acque. Nel 2006, si è attivata una prima fase di sviluppo dei Contratti di Fiume in quattro aree campione: i bacini dei Torrenti Sangone, Belbo, Orba ed Agogna. Questi ambiti sono stati scelti in quanto caratterizzati da specifiche criticità ambientali e, contemporaneamente, da embrionali forme di compartecipazione e co-pianificazione nella gestione del territorio³².

A seguito di questa fase sperimentale, partendo dal presupposto che il coinvolgimento delle comunità locali è fondamentale per una corretta gestione e tutela delle risorse idriche e per lo sviluppo sostenibile del territorio, nel 2011, la Giunta del Piemonte ha approvato con una specifica deliberazione le "Linee guida regionali per l'attuazione dei Contratti di Fiume e di Lago" (Regione Piemonte, 2011) allo scopo di stabilire i punti cardine, uniformare ed estendere il più possibile la metodologia dei CdF.

Una fase importante dei CdF si è avviata, nel 2012, con il VI Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume, ospitato proprio a Torino: in questo contesto è stata ufficializzata la Carta Nazionale dei CdF, dopo la presentazione alla Commissione Ambiente della Conferenza delle Regioni da parte di Piemonte e Lombardia.

In questa occasione, è stata anche evidenziata la vocazione dei CdF come vettori di obiettivi di sostenibilità globale: i Programmi d'Azione, elaborati in sinergia dall'insieme degli attori pubblici e privati presenti sul territorio, sono lo strumento per mettere in coerenza politiche e pianificazioni non sempre convergenti. Con questo passaggio diventa spontaneo tentare l'integrazione delle

32 Regione Piemonte, Contratti di Fiume e di Lago (<https://www.regione.piemonte.it/web/temi/ambiente-territorio/ambiente/acqua/contratti-fiume-lago>).

programmazioni per una migliore allocazione delle risorse disponibili e l'attrazione di nuove possibilità di finanziamento.

Il principio secondo cui le misure dei Programmi d'Azione dei CdF sono strumenti di politica ambientale e di integrazione di pianificazioni, soprattutto tra la Direttiva Alluvioni (Dir. 2007/60/CE) e la Direttiva Quadro Acque (Dir. 2000/60/CE), era molto chiaro negli intenti regionali ma, in concreto, non era mai stato possibile far pervenire tali logiche fino ai livelli attuativi più vicini ai territori. Un esempio di tale integrazione si sta attuando nel bacino del CdF del fiume Pellice dove è in corso la realizzazione di un progetto previsto tra gli interventi cosiddetti *win-win* finanziati da "Italia Sicura", la struttura di missione contro il dissesto idrogeologico attiva fino al 2018. Attraverso il percorso del Contratto di Fiume, le conoscenze e le esigenze della comunità locale hanno potuto essere tenute in considerazione per la progettazione esecutiva. Analogamente, nel Contratto di Fiume della Dora Baltea, finanziato dall'Unione europea attraverso i due progetti Interreg ALCOTRA "Eau Concert"³³, si sta operando per l'integrazione della manutenzione conservativa del territorio in collaborazione con i Comuni del territorio mentre, nel CdF del torrente Belbo, si sta lavorando per risolvere il tema delle pressioni ambientali dovute alla produzione vinicola attraverso finanziamento con fondi dell'Ente di Gestione d'Ambito Territoriale Ottimale (EGATO).

Per sostenere i Piani di Azione dei CdF sono stati inseriti dei meccanismi di premialità nei bandi regionali che favoriscano i territori i cui è attivo un CdF. Questo è avvenuto nel settore agricolo nell'ambito dei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) e nell'ambito dei bandi regionali per la riqualificazione fluviale finanziati attraverso i canoni di concessione di uso delle acque. Nel corso dei quattro anni in cui è stata proposta questa seconda tipologia di bando, si è notato un progressivo innalzamento della capacità progettuale locale anche dei Comuni più piccoli, dovuto alla consapevolezza che, anche attraverso il miglioramento degli ambiti fluviali vi è la possibilità di sostenere piccole attività economiche locali delle valli piemontesi.

Infine, è stato proposto l'inserimento di alcuni progetti presenti nei Programmi d'Azione dei Contratti di Fiume nelle proposte da candidare per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Sebbene tali progetti non siano stati inseriti nella versione definitiva del PNRR, si ritiene che il lavoro svolto sia stato utile per l'attività di elaborazione e condivisione con le comunità locali di queste tematiche, che potrà essere valorizzata attraverso canali di finanziamento diversi.

3.7.2 Le prospettive di inserimento dei CdF negli strumenti di programmazione regionale

Per il futuro, l'obiettivo della Regione Piemonte è quello di connettere i CdF a tutti i Piani Operativi Regionali perché, tra le potenzialità di questo strumento, vi è quella di essere permeabile e capace, attraverso una condivisione con le comunità locali, di produrre Programmi d'Azione molto articolati. Vi è l'intenzione di continuare ad usufruire delle possibilità offerte dal Programma di Sviluppo Rurale 2021-2027 (PSR), già sperimentate nella passata programmazione, per finanziare azioni di tutela ambientale *tout-court*, quali i corridoi ecologici perifericali e le fasce tampone.

È fondamentale, inoltre, insistere nell'estendere e consolidare la coerenza tra i diversi assi della programmazione in modo da coordinare gli investimenti per un miglior risultato complessivo. Come avvenuto sul Torrente Belbo, dove contemporaneamente ai finanziamenti dati dal Programma di Sviluppo Rurale (PSR) alle aziende vitivinicole per rinnovare i sistemi di filtrazione interni, sono stati fatti importanti investimenti per migliorare i depuratori improntati sui finanziamenti previsti

³³ Sito web del progetto Interreg ALCOTRA "Eau Concert" (<https://www.cheran.fr/projet-eau-concert/it/>).

dal Programma Operativo Regionali (POR). La scelta di Regione Piemonte di sottoporre i PdA dei CdF a Valutazione Ambientale Strategica, si muove proprio nella direzione di garantire una migliore coerenza interna ed esterna tra le pianificazioni e le programmazioni.

È in corso l'implementazione del terzo ciclo di pianificazione distrettuale della Direttiva Quadro Acque; in questo contesto i PdA dei Contratti di Fiume hanno fornito numerose misure che il Piemonte sta inserendo nel Piano di Gestione.

È importante segnalare che nel suo Documento Strategico Unitario (Regione Piemonte, 2021), quale quadro strategico di riferimento della politica regionale di sviluppo e della programmazione integrata dei fondi europei, nazionali e regionali, la Regione Piemonte ha evidenziato al paragrafo 2.7 OP5 - Piemonte più vicino ai cittadini: Sviluppo dei territori e capacità amministrativa - il ruolo strategico dei CdF per «*il coinvolgimento delle comunità locali nelle strategie territoriali*» (Regione Piemonte, 2021).

Infine, i CdF possono costituire il reale coinvolgimento delle comunità locali nell'implementazione regionale delle grandi strategie globali, quali, la Strategia di Sviluppo Sostenibile, la Strategia di contrasto ai Cambiamenti Climatici e il raggiungimento degli Obiettivi del Millennio - i *Sustainable Development Goals* (Nazioni Unite, 2015).

Un'ulteriore visione potrà essere quella del riconoscimento delle comunità dei CdF come *Green Community*, per contribuire sempre più a una coesione locale tesa verso uno sviluppo amministrativo, sociale ed economico rispettoso dell'acqua e dell'ambiente.



4

PROGRAMMAZIONE
2021-2027: IL RUOLO
DELLE REGIONI “MENO
SVILUPPATE”

4.1 I CONTRATTI DI FIUME NELLA PROGRAMMAZIONE: STATO DELL'ARTE, FABBISOGNI E PROSPETTIVE NELLE REGIONI "MENO SVILUPPATE"

La programmazione del prossimo settennato (2021-2027) della Politica di Coesione europea, per l'Italia, ricomprende tra le Regioni cd. "meno sviluppate", Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna e Molise.

Il metodo di assegnazione dei fondi si baserà prevalentemente sul PIL *pro capite*, con l'aggiunta di criteri, per tutte le categorie di Regioni, quali, disoccupazione giovanile, livello di istruzione, cambiamenti climatici, accoglienza e integrazione dei migranti, così da rispecchiare la situazione socio-economica a livello territoriale. Nell'attuale ciclo di programmazione, pertanto, le Regioni cd. "meno sviluppate" sono quelle il cui PIL *pro capite* è inferiore al 75% della media del PIL dell'UE-27. Il cambiamento di classificazione intervenuto per alcune Regioni, come la Sardegna ed il Molise, retrocesse rispetto al precedente ciclo di programmazione (2014-20), ha in ogni caso comportato l'attribuzione di maggiori risorse, con ciò ingenerando l'urgenza di rafforzamento della capacità amministrativa e di spesa dei fondi.

In questo senso, sia il TFUE (art. 174) sia la Costituzione italiana (art. 119, comma 5), nel prevedere risorse dedicate (addizionali o speciali) per la coesione, evidenziano che la possibilità di realizzazione degli obiettivi generali dipende molto da quanto si riesce a contaminare in sensibilità l'azione pubblica nei molti ambiti in cui agiscono. Il 2020 è stato un anno intenso per le Politiche di Coesione, in quanto contestualmente al progredire della programmazione europea del ciclo 2021-2027, per organizzare la strumentazione della Politica di Coesione nazionale, è stato necessario contrastare le conseguenze sociali ed economiche della pandemia Covid-19, in collegamento con l'azione straordinaria del Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR). Nell'ambito di questo quadro generale si è cercato di trovare un corretto equilibrio nel rinnovare l'attenzione al Mezzogiorno e ai luoghi più fragili dell'intero territorio nazionale, rinviando alla responsabilità degli attori delle Politiche di Coesione, a livello centrale, regionale e locale, il portare a compimento quanto programmato negli scorsi anni (ancora in corso di attuazione) e cogliere le opportunità offerte dalla nuova programmazione UE (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2021).

I regolamenti che disciplinano i fondi strutturali di investimento, che sostanzialmente governano il ciclo di investimenti della politica di coesione europea per il periodo 2021-2027, sono stati

approvati formalmente dal Consiglio dell'Unione europea e sono entrati in vigore il 1 luglio 2021, tenendo conto sia dell'attuale situazione pandemica, sia delle priorità del Green Deal europeo.

Il quadro generale, tracciato da SVIMEZ (2020) sul Mezzogiorno d'Italia, ha messo in risalto come premessa fondamentale ad ogni dibattito, l'impatto che la pandemia da Covid-19 ha avuto sulle dinamiche territoriali nel 2020, acuendo un'atavica stagnazione. I documenti della Commissione europea, COM (2020) 150 final del 26/02/2020 e la Relazione per Paese relativa all'Italia 2020 che li accompagna, hanno inoltre confermato che le disparità regionali rimangono marcate e si stanno ampliando: «(...) Nonostante l'Italia abbia raggiunto gli obiettivi finanziari fissati nel quadro dei fondi della politica di coesione alla fine del 2019, l'attuazione dei fondi UE e Nazionali al Sud continua

Approfondimenti

In base all'art. 174 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), che ha l'obiettivo di ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie Regioni, il Regolamento (UE) 2021/1060, del 24 giugno 2021, all'art. 108, ha stabilito che le Regioni europee potranno beneficiare dei fondi della Politica di Coesione continuando ad essere articolate secondo le tre categorie di Regioni di livello NUTS 2. Per l'Italia, le Regioni sono così classificate:

- Regioni "meno sviluppate": Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna;
- Regioni "in transizione": Abruzzo, Umbria, Marche;
- Regioni "più sviluppate": Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Lombardia, Provincia Autonoma di Bolzano, Provincia Autonoma di Trento, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio.

Commissione Europea, 2014c.

a risentire di ritardi significativi. (...) Le riforme e gli investimenti connessi alla sostenibilità rappresentano un'opportunità per l'Italia. Investire nella sostenibilità ambientale potrebbe rappresentare un'opportunità per la crescita e per l'occupazione altamente qualificata nel Sud» (Commissione europea, 2020b).

La geografia dei divari territoriali si è peraltro complicata in quanto, accanto al divario tra Nord e Sud, in tutto il Paese è aumentata la divergenza tra centri e periferie, tra città e campagne deindustrializzate, tra aree urbane e aree interne. Fenomeni, questi, che conferiscono un'ulteriore connotazione “nazionale” al tema della coesione territoriale, tradizionalmente associata alla questione meridionale.

Il “Piano Sud 2030 - Sviluppo e Coesione per l'Italia” (Ministero per il Sud e la Coesione territoriale, 2020), nel tracciare i fabbisogni delle Regioni cd. “meno sviluppate”, evidenzia come il *Green Deal* europeo per il Sud potrebbe rappresentare l'occasione per una nuova grande opera di infrastrutturazione verde del territorio, in quanto, considerata la generale fragilità del territorio e l'elevata esposizione al rischio di catastrofi naturali e/o antropiche, si dovrà sviluppare nei prossimi anni un'organica politica di mitigazione del rischio sismico e idrogeologico su cui convogliare in modo complementare fondi ordinari di bilancio, apporti di finanza privata e dotazioni aggiuntive dei fondi di coesione europei e nazionali. Tale fabbisogno è particolarmente rilevante nel Mezzogiorno e lungo le dorsali appenniniche, dove occorre uscire dalla logica emergenziale, individuando ordini di priorità degli interventi su un orizzonte pluriennale, anche mediante la realizzazione di interventi non infrastrutturali, concentrando risorse su un numero limitato di azioni omogenee, innovative e coerenti con la prevenzione e la gestione delle emergenze.

Nel servizio idrico integrato è cruciale il sostegno agli investimenti infrastrutturali sulle reti idriche e sulla depurazione e la transizione ecologica del settore idrico potrebbe rappresentare una formidabile occasione di sviluppo sostenibile soprattutto nel Mezzogiorno. Il *Green Deal*, che si propone di trasformare l'Unione Europea in una società giusta e prospera, con un'economia di mercato moderna e a basse emissioni, può rappresentare per l'Italia un'occasione unica per sperimentare nuove vie di produzione e benessere a partire dal riconoscimento dell'importante ruolo svolto dall'agricoltura e dall'intera filiera agroalimentare, settori centrali dell'economia e della società del Mezzogiorno. Molto dipenderà dalle potenzialità che il Sud riuscirà a esprimere, anche in considerazione degli effetti negativi determinati dal cambiamento climatico che impatta maggiormente sull'area meridionale e dal ricorso alle fonti rinnovabili cui sono collegati ampi margini di miglioramento dell'efficienza energetica dell'edilizia pubblica e privata.

Occorre poi rilevare anche la discontinuità rappresentata, nel territorio italiano, dall'insularità e di conseguenza dalla condizione generale di svantaggio delle due isole maggiori, Sicilia e Sardegna, oltre che delle isole minori. Politiche che riconoscano gli svantaggi complessivi della condizione di insularità rientrano, pertanto, tra gli assi fondamentali per rafforzare la coesione economica, sociale

Punti di Vista

«Il Mezzogiorno si è progressivamente allontanato dal resto del Paese già dal 2008, a causa di fasi recessive più profonde e ripartenze più lente. Secondo le stime SVIMEZ, l'Italia si trova oggi unita nella crisi, nel senso che il calo del PIL nel 2020, causato dall'emergenza pandemica, è stato relativamente omogeneo a livello territoriale (a differenza dell'impatto profondamente asimmetrico della precedente crisi), ma si prospetta una ripresa fortemente differenziata nel biennio 2021-2022 a sfavore del Mezzogiorno. Questo quadro andrebbe ad impattare sulla recessione del 2020, che si è abbattuta su un Paese caratterizzato, da oltre un decennio, da un doppio divario Italia/Europa, Sud/Nord. Lo shock da Covid-19 ha cioè colpito un Paese già malato di crescita e attraversato da divari di genere e generazionali esplosi con la pandemia ma ben presenti già nell'era pre-Covid. Secondo le previsioni SVIMEZ la ripresa sarà assai differenziata. SVIMEZ stima che mentre il Centro-Nord con la ripresa 2021-22 recupererà integralmente il PIL perso nel 2020, il Mezzogiorno a fine 2022 avrà ancora da recuperare circa 1,7 punti che si sommano a circa 10 punti persi nella precedente crisi 2008-13 e non ancora recuperati»

SVIMEZ, 2020.

e territoriale dell'Unione europea, che considera con un'attenzione particolare proprio le regioni insulari (art. 174 del TFUE).

Il miglioramento della capacità amministrativa che, a conti fatti, è una esigenza prioritaria diffusa a tutti i livelli di governo ed in tutte le politiche pubbliche (così come testimoniato dalle Raccomandazioni Specifiche che negli ultimi anni la Commissione europea ha inviato all'Italia) diventa più preoccupante se si volge lo sguardo agli Enti locali e alle Regioni del Mezzogiorno che sono i principali destinatari della maggior parte delle risorse della Coesione. L'entità dei fondi destinati al Sud nei prossimi anni, infatti, come evidenziano i dati pubblicati sul sito del Ministero per il Sud e la Coesione territoriale³⁴, mostra che buona parte delle risorse della nuova programmazione, ma anche del PNRR, saranno destinate alle Regioni cd. "meno sviluppate" (*sensu* UE), che sono però caratterizzate dalla notoria difficoltà di spendere i fondi europei.

Pertanto, occorrerà intervenire per contribuire al superamento di tali dinamiche aiutando a spendere e, spendere bene, le risorse di cui il Sud disporrà, perché non tutto può e deve essere delegato alla Politica di Coesione europea finanziata con i Fondi strutturali. Ciò significa che non basta incrementare le risorse ma, in ossequio all'articolo 119, quinto comma della Costituzione, occorrerà migliorare la capacità di spesa e la sua qualità.

In tale direzione, occorre principalmente rilevare che il Mezzogiorno presenta diversità e articolazioni territoriali di notevole positiva valenza, di carattere produttivo, economico e sociale. Il territorio è la risorsa principale su cui il Mezzogiorno può contare per il suo sviluppo (beni ambientali e paesaggistici, risorse idriche, turismo, produzioni tipiche e filiere agro-alimentari, artigianato di qualità, ecc.) sebbene queste "positività" stentino ad affermarsi e "fare rete" per dare sistematicità ed effetto moltiplicatore all'innovazione proprio per la carenza complessiva del "sistema Sud".

Occorrerà valorizzare le sinergie tra le due leve, costituite dalla programmazione ordinaria e straordinaria, al fine di stabilire una loro complementarità per portare a sistema investimenti pubblici e privati che si prevede di sostenere con il PNRR, il cui 40% delle risorse dovrebbero essere destinate al Mezzogiorno e far convergere i due obiettivi della crescita nazionale e della coesione economica, sociale e territoriale sul binario unico della crescita guidata dalla riduzione dei divari (SVIMEZ, 2021). A partire da tali evidenze, le Regioni cd. "in ritardo di sviluppo" avranno un ruolo cruciale nell'assegnazione e gestione dei prossimi fondi. Occorre quindi definire con chiarezza i fabbisogni delle Regioni del Mezzogiorno e cercare di raccogliere idee e spunti anche con riguardo al ruolo che potranno avere i CdF per elaborare progetti "di qualità", finalizzati a migliorare la capacità di spesa con proposte che potranno creare le condizioni per una gestione della risorsa idrica partecipata, efficace e di qualità, insistendo su un approccio a scala di bacino idrografico.

Nel corso del precedente settennato (2014-2020), i CdF hanno usufruito dei finanziamenti messi a disposizione da differenti tipologie di fondi, diretti e indiretti, sebbene con una certa disomogeneità territoriale nella distribuzione delle opportunità fruite, concentrate prevalentemente al centro nord, senza mai interessare il Mezzogiorno d'Italia. È comunque importante evidenziare e capitalizzare gli elementi di successo provenienti da tali esperienze e buone pratiche del passato, attivate in questo settore nell'utilizzo dei fondi, tra Autorità di Bacino Distrettuali (AdBD), Regioni e comunità locali, per acquisire elementi da riproporre nel nuovo ciclo di programmazione (2021-2027). Ad esempio, attraverso i Piani di Sviluppo Rurale sono stati strutturati Accordi Agroambientali d'Area o Progetti Integrati d'Area che hanno permesso di finanziare alcune azioni previste dai Programmi di Azione (PdA) dei CdF. In altri casi, i CdF hanno potuto avvalersi di finanziamenti messi a disposizione da

34 Ministero per il Sud e la Coesione territoriale, Presidenza del Consiglio dei Ministri (www.ministeroperilsud.gov.it/it/approfondimenti/schede/quali-sono-i-fondi-destinati-al-sud-nei-prossimi-anni/).

strumenti multi-fondo o degli Investimenti Territoriali Integrati (ITI) e spesso l'attuazione dei PdA dei CdF si è sviluppata in collegamento al tema dello sviluppo locale di tipo partecipativo (*Community-Led Local Development - CLLD*).

Supportare e accompagnare “lo sviluppo integrato territoriale” potrebbe stimolare, soprattutto nelle Regioni meridionali, l'avanzamento del processo di cambiamento e contribuire alle politiche di coesione e di sviluppo.

All'attualità, nell'ambito dell'Accordo di Partenariato - in corso di negoziazione, si è detto - i CdF, come strumento di governance e partecipazione, potrebbero trovare la giusta valorizzazione all'interno di alcuni dei suoi Obiettivi di Policy (OP), in particolare, l'OP2 “Europa più verde” e l'OP5 “Europa più vicina ai cittadini”, potendo contribuire a rafforzare l'approccio delle Strategie Territoriali (ST) locali, nell'ottica della sussidiarietà, per abilitare il necessario protagonismo delle comunità, di partenariati ed enti locali. Inoltre, considerato quanto, già di recente, previsto per i CdF nell'ambito del DL 31 maggio 2021, n. 77, convertito con L. 29 luglio 2021, n. 108, recante “Governance del PNRR e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”, che, all'art. 36 *ter*, comma 9 (“Misure di semplificazione e accelerazione per il contrasto del dissesto idrogeologico”), li menziona espressamente quali misure contro il dissesto idrogeologico, le AdBD e le amministrazioni comunali territorialmente competenti potranno attuarli.

Una proposta ben strutturata da parte dei CdF potrebbe difatti facilitare la progettazione integrata e consentire di individuare le piste di lavoro più congrue per la loro finanziabilità. Si tratta quindi di avere CdF sempre più “maturi” dal punto di vista della proposta progettuale, ricettivi all'implementazione di strumenti più versatili in grado di consentirne l'avvio sperimentale nell'ambito dei Fondi SIE del ciclo 2021-2027 e di quelli Nazionali/Regionali.

Le Regioni in questo senso hanno un ruolo rilevante per il successo dei CdF poiché costituiscono, di fatto, la “cerniera” attraverso cui poterli connettere alla programmazione nazionale ed europea. Nel dialogo concertato “centro - periferia”, le Regioni possono contribuire ad un rapido decollo dei CdF attraverso i POR e i PSR, avendo la possibilità di integrare tra loro più assi e strumenti di programmazione e di coordinare la loro azione con quella delle AdBD. Infatti, pur essendo i fondi della programmazione regionale gestiti dalle Regioni, va considerato il ruolo di “condizione abilitante” svolto dalla pianificazione distrettuale e, in particolare, dal Piano di Gestione delle Acque, al fine di accedere a qualsivoglia fondo che incida direttamente o indirettamente sulla risorsa idrica. Una stretta sinergia tra le AdBD e le Regioni potrà quindi contribuire a garantire una completa efficacia dei dettami normativi e una migliore integrazione con le politiche agricole, di adattamento ai cambiamenti climatici e di sviluppo sostenibile.

A conti fatti, operare attraverso sistemi di governance partecipata potrebbe rivelarsi peraltro di particolare interesse per la tutela e riassetto del territorio, per la prevenzione dei dissesti idrogeologici e la difesa delle risorse naturali, quali acqua e suolo, dalle fonti di inquinamento e dal sovrasfruttamento a fini antropici e per la condivisione di scelte che diversamente sarebbero percepite come imposte dall'alto, con maggiore significatività per il Mezzogiorno quale contributo al superamento della gestione emergenziale degli eventi catastrofici. Costruire in modo condiviso con la comunità un sistema di pianificazione e programmazione potrebbe rivelarsi uno dei principali ambiti in cui si possono riflettere cambiamenti anche significativi. Nel contesto dei CdF coerentemente con quanto disposto dall'art. 68 *bis* del D.Lgs 152/06 (Testo Unico Ambiente), si fa spesso riferimento a misure incluse nei Programmi d'Azione (PdA) che permettono di raggiungere più obiettivi per la riduzione dei rischi idromorfologici e miglioramento degli ecosistemi, unitamente alla tutela qualitativa e quantitativa delle risorse idriche, alla valorizzazione fruitiva del patrimonio ambientale, allo sviluppo locale sostenibile, ecc., attesa la natura multi-obiettivo e multi-scalare dei

CdF. In questo senso, la costruzione di progetti, attraverso i PdA dei CdF, coerenti ed armonici con le pianificazioni sovraordinate e che individuino azioni multi-obiettivo a scala locale, potrebbe favorire il miglioramento della qualità e dell'efficienza della spesa al Sud.

I Contratti di Fiume, da ultimo, possono favorire una visione integrata delle tre diverse dimensioni dello sviluppo sostenibile (ambientale, sociale ed economica), sicché i loro partenariati potranno tendere a valorizzare la componente privata attraverso un numero ben individuato di azioni strategiche capaci di intercettare gli interessi del mondo produttivo dell'area di pertinenza, per favorire così lo sviluppo socio-economico anche attraverso l'utilizzo di risorse finanziarie provenienti da canali innovativi e alternativi di finanziamento, come l'*equity crowdfunding* che potrebbe consentire l'accesso del capitale privato nei partenariati dei CdF.

I paragrafi che seguono costituiscono un *focus* di approfondimento di alcune Regioni cd. *in ritardo di sviluppo* (Campania, Calabria e Puglia), introdotto dalle riflessioni dell'Autorità di Bacino Distrettuale dell'Appennino Meridionale per individuare azioni multi-obiettivo in grado di favorire il miglioramento della qualità e dell'efficienza della spesa al Sud in una prospettiva di sviluppo e coesione. I Piani distrettuali, infatti, potranno essere utilmente coordinati con gli Obiettivi di Policy OP2 e OP5 per non perdere le opportunità finanziarie che offre l'Unione Europea considerato che anche in termini temporali vi è coincidenza fra l'aggiornamento dei Piani di Gestione dei Distretti idrografici (2021-2027) ed il nuovo ciclo di programmazione dei fondi UE.

4.2 PIANIFICAZIONE DISTRETTUALE E CONTRIBUTO DELLE ESPERIENZE DI GOVERNANCE DEI CONTRATTI DI FIUME

4.2.1 Condizioni per una gestione della risorsa idrica in forma realmente “partecipata” e a scala di bacino idrografico

La gestione della risorsa idrica in forma partecipata si colloca nel processo in atto a scala di distretto idrografico, finalizzato alla redazione del Piano di Distretto, dei Piani di Gestione e dei Piani Stralcio.

Nel rispetto degli adempimenti previsti dalla Direttiva 2000/60/CE (c.d. *Water Framework Directive* – WFD) e dalla Direttiva 2007/60/CE (c.d. *Flood Directive*-FD), ad oggi sono in corso di attuazione rispettivamente il terzo ciclo del Piano di Gestione delle Acque (PGA) ed il secondo ciclo del Piano di Gestione del Rischio Alluvionale (PRGA), i cui progetti di aggiornamento per il sessennio 2021-2027 saranno approvati entro dicembre 2021.

Nel rispetto di quanto disposto dall'art.14 della WFD, che promuove la partecipazione attiva di tutte le parti interessate all'attuazione della Direttiva stessa, in particolare all'elaborazione, al riesame e all'aggiornamento dei Piani di Gestione dei distretti idrografici, è stato avviato un percorso di partecipazione pubblica che si concluderà nel mese di dicembre 2021.

In tale contesto, diviene fondamentale sottolineare il ruolo dei Contratti di Fiume, quali strumenti operativi in grado di mettere in relazione e rispondere agli obiettivi di più Direttive come la WFD, la FD, la Direttiva Habitat 92/43/CEE, la Direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale, la Direttiva 2003/35/CE sulla partecipazione del pubblico a piani e programmi ambientali, la Proposta di Direttiva Quadro per la Protezione del Suolo (SFD - *Soil Framework Directive*) e la Direttiva 2001/42/CE sulla Valutazione Ambientale Strategica (VAS).

Direttive tutte correlate in Piani caratterizzati, in modo trasversale, dalla partecipazione pubblica intesa come coinvolgimento diretto e colloquio costante e continuo con tutti gli *stakeholder* delle comunità

territoriali.

Nel quadro normativo così prefigurato e in riferimento agli strumenti di pianificazione e programmazione che da esso ne discendono, i Contratti di Fiume, in quanto «strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata», capaci di attivare processi partecipativi aperti e inclusivi, ex art. 68 bis del D.Lgs n. 152/06, *«concorrono alla definizione e all'attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a livello di bacino e sottobacino idrografico per la corretta gestione delle risorse idriche, la valorizzazione dei territori fluviali, la mitigazione dal rischio idraulico, lo sviluppo locale»*.

Essi si configurano, pertanto, come strumenti di attuazione delle misure definite nell'ambito della pianificazione di distretto idrografico, in grado di favorire l'implementazione e attuazione di azioni specifiche integrate - cd. misure *win-win* - per la difesa e la salvaguardia delle risorse acqua, suolo e ambiente.

Nel territorio del Distretto Idrografico dell'Appennino Meridionale, pur essendo manifesta la necessità di un coordinamento tra Regioni ed Autorità di Distretto nella definizione di linee di azione condivise ed univoche per l'attivazione dei Contratti di Fiume, di fatto, dal punto di vista operativo, tale esigenza non ha ancora trovato piena attuazione.

Si assiste cioè ad uno scollamento tra obiettivi e pratiche, su cui bisogna incidere affinché i Contratti di Fiume pienamente coerenti e rispondenti alla pianificazione regionale e di distretto siano strumento per l'attuazione di interventi di più ampia portata, capaci di intercettare risorse economiche e di svilupparsi in maniera adeguata alle aspettative.

La visione strategica e l'azione sinergica tra più soggetti è, infatti, determinante ai fini del successo di un'azione progettuale. Ne è un esempio l'azione congiunta tra l'Autorità di Bacino Distrettuale dell'Appennino Meridionale, la Regione Calabria e il Commissariato Straordinario di Governo, per fronteggiare particolari situazioni di criticità connesse alle fiumare relative alla gestione dei sedimenti, con l'obiettivo di realizzare un "Piano di Gestione" sulla base di un approccio integrato, multi-scalare e multidisciplinare.

Nel caso dei Contratti di Fiume, l'azione sinergica tra più soggetti può favorire il miglioramento dei rapporti tra istituzioni centrali e periferiche attraverso incontri periodici, per la condivisione di linee di azione, la valutazione dei risultati e degli effetti indotti dalle diverse iniziative.

Occorre configurare azioni in linea e coordinate con gli strumenti di pianificazione sovraordinata, nel rispetto delle competenze di tutti i soggetti interessati e di un più ampio respiro territoriale.

Fintanto che questa logica di azione non sarà pienamente compresa e attuata permarranno le difficoltà nel realizzare gli obiettivi fissati dalle Direttive europee, così come nella gestione e utilizzazione dei fondi stanziati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

4.2.2 Azioni sinergiche all'interno dei vari livelli di governo territoriale per CdF coerenti e fattibili

L'esperienza fino ad oggi condotta spinge a porre l'attenzione su alcune parole chiave che rappresentano delle costanti nelle diverse fasi temporali di attuazione dei Contratti di Fiume: strategia, *governance*, coordinamento, consapevolezza, valorizzazione.

Il perseguimento di queste costanti è in grado di contribuire a migliorare non solo l'attuazione delle politiche europee e nazionali, ma anche di produrre ipotesi di progetto partecipative ed inclusive, aperte a tutte le istanze delle comunità locali, la cui efficacia di risultato è assicurata solo se riferita ad ambiti territoriali di area vasta, quindi a livello distrettuale, tali da garantire la piena comprensione del sistema territoriale e ambientale sotteso e delle dinamiche in atto.

L'Autorità di Bacino Distrettuale dell'Appennino Meridionale ha in corso l'attuazione delle misure previste

per il PGA e per il PGRA, con particolare attenzione alle misure *win-win*, che rappresentano azioni aggregate e sinergiche. Un esempio di tali misure individuate in ambito di Distretto sono la realizzazione di fasce tampone lungo i corridoi fluviali, la caratterizzazione ecosistemica delle fasce costiere, la caratterizzazione e salvaguardia delle aree dunali, la promozione e ripristino della qualità ambientale delle aree protette, delle aree libere e di quelle degradate e più vulnerabili dei paesaggi fluviali.

In relazione ai Contratti di Fiume che, a giusta ragione, rappresentano essi stessi una misura *win-win*, la messa a sistema a scala territoriale dei contratti attivi offre la possibilità di implementare il quadro conoscitivo delle caratteristiche e problematiche territoriali e delle esigenze delle comunità locali, in rapporto alle situazioni di criticità e di rischio. Pertanto, al fine di poter orientare al meglio azioni e risorse economiche, è importante rafforzare la sinergia con i Contratti di Fiume, in prospettiva della chiusura delle misure già programmate per PGA e PGRA entro il 31 dicembre 2021.

Occorre, tuttavia, sottolineare che oltre a considerare le risorse rese disponibili nelle varie forme di finanziamento regionali, statali e comunitarie, è necessario creare le condizioni sul territorio e sul sistema fisico ambientale per “attrarre” le risorse economiche, stimolando anche l’interesse e il coinvolgimento dei privati.

In conclusione, è utile sottolineare che, affinché i Contratti di Fiume siano efficacemente operativi per le comunità interessate e possano quindi trovare un adeguato sviluppo, è indispensabile assicurare la contestualizzazione delle azioni nell’ambito territoriale di riferimento e il coordinamento tra i vari livelli istituzionali di governo del territorio e le realtà locali.

4.3 REGIONE CAMPANIA: LA PROGRAMMAZIONE A SUPPORTO DELLE ESPERIENZE DEI CONTRATTI DI FIUME

4.3.1 Le azioni di supporto attuate dalla Regione Campania a sostegno dei CdF

I Contratti di Fiume rientrano tra gli strumenti sperimentati in Campania per favorire l’aggregazione dei vari portatori d’interesse e programmare insieme ai cittadini azioni e misure condivise sui territori. Questi strumenti, per poter operare in maniera efficace, devono essere inseriti in una cornice ben definita da un punto di vista istituzionale ed organizzativo. Inoltre, è necessario che dispongano di un approccio metodologico chiaro ed efficace. Diversamente, i loro effetti sui territori potrebbero apparire depotenziati, certamente in grado di migliorare la consapevolezza ambientale, creare focus e approfondimenti sulle tematiche di rilievo per le comunità locali, ma nel complesso non in grado di produrre ricadute concrete sui territori attraverso la realizzazione di azioni e progetti.

In Campania, i Contratti di Fiume sono utilizzati per mantenere alta l’attenzione sulla tutela dei territori rispetto alla dimensione dell’acqua. Se, da una parte, i CdF comportano delle scelte strategiche e determinano dei Programmi d’Azione (PdA) che possono cambiare in meglio i territori, dall’altro, occorre inserirli in un ambito più complesso di scelte, avviando un percorso istituzionale.

Il percorso della Regione Campania è iniziato già con la programmazione 2014-2020 (grazie anche all’impulso ricevuto dalla formazione e dall’affiancamento fornito dall’Osservatorio Nazionale dei Contratti di Fiume), con l’individuazione di uno schema che vedeva la scelta di impostare una programmazione unitaria, in capo all’Ufficio di Gabinetto del Presidente della Regione, con il compito di mettere in collegamento e rendere il più possibile sistemiche e sinergiche le politiche regionali. Nel ciclo 2014-2020, attraverso la Programmazione Unitaria, la Regione Campania ha posto in essere una governance per una maggiore efficacia nell’impiego delle risorse e degli strumenti per lo sviluppo regionale, al fine di garantire

l'integrazione dei diversi Programmi Operativi, oltre che il superamento delle criticità. È chiaro che si tratta di un percorso complesso, che ha una lunga storia alle spalle, considerato che nessun sistema diventa stabile senza un lavoro di organizzazione, regolamentazione, formazione e condivisione.

4.3.2 Le prospettive di inserimento dei CdF negli strumenti di programmazione regionale

La Regione Campania, per il ciclo di programmazione 2021-2027, ha confermato alcune delle scelte già compiute nel precedente periodo 2014-2020, optando per una programmazione integrata delle risorse finanziarie a disposizione, al fine di definire e attuare una strategia unitaria, che riconosca le sfide e gli obiettivi comuni nel perseguire lo sviluppo dell'intera Regione, consolidando così i risultati già raggiunti in passato e mobilitando tutte le nuove risorse regionali e europee che saranno a disposizione. Con questa finalità è stato elaborato un Documento Regionale di Indirizzo Strategico (DRIS), approvato con DGR n. 489 del 12/11/2020 che, nella sua elaborazione, ha seguito un percorso inteso a rafforzare gli obiettivi fondamentali e strategici d'integrazione e complementarietà fra i fondi, nonché a garantire il pieno soddisfacimento dei bisogni, quali la competitività, l'occupazione e lo sviluppo sostenibile, attraverso processi attuativi di programmazione sinergici, efficaci ed efficienti, adeguati alle nuove condizioni del mercato del lavoro e del Sistema di concorrenza a livello mondiale. Il Documento individua l'esigenza di procedere al pieno utilizzo delle risorse del bilancio ordinario, delle Politiche di Coesione, del *Recovery and Resilience Facility* (RRF), di *React-Eu* e dei fondi diretti, al fine di colmare il divario esistente tra le Regioni del Mezzogiorno e il resto del Paese, accentuato anche dagli impatti negativi e asimmetrici dovuti alla crisi epidemiologica da Covid-19.

La programmazione unitaria ha una sua cabina di regia e vede tutte le autorità, incluse quelle che si occupano dei fondi dell'agricoltura, lavorare congiuntamente per definire le macro-strategie. Il DRIS è il documento guida, che vale per tutti i fondi e che individua i punti fondamentali degli indirizzi regionali, definendo i tempi anche per la socializzazione, l'interiorizzazione e la condivisione delle priorità. In questo documento, la tutela dell'acqua, del territorio e la sostenibilità, sono obiettivi cardine. La Regione Campania ha delegato alla programmazione unitaria anche il coordinamento della Strategia di Sviluppo Sostenibile (SRSS). La Regione Campania attraverso la propria strategia contribuisce al raggiungimento dei Goal dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, in particolare attraverso le linee strategiche, suddivise per ciascun Obiettivo Politico – OP.

Si tratta di documenti fortemente interconnessi - come dire - che “parlano” tra loro. Nella SRSS adottata di recente si può ritrovare un *focus* sulla tutela dei territori, con un'attenzione specifica all'acqua, alla sostenibilità, alla circolarità, riprendendo le priorità di Europa 2030 e dando di conseguenza spazio ai Contratti di Fiume.

La Regione Campania (e per essa gli Uffici della programmazione), quindi, al fine di favorire progetti sempre più integrati, ha dato spazio anche alle problematiche organizzative e l'ha fatto attraverso la creazione di cabine di regia che definiscono obiettivi, i tempi di realizzazione e si occupano del monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi, scendendo via via ad un livello di sempre maggiore dettaglio. Nell'attuale fase programmatica, sono inclusi due documenti: il documento Strategico Regionale (Regione Campania, 2020) e il documento per lo sviluppo sostenibile (SRSS), che indicano la strada da percorrere. A questi strumenti se ne aggiunge poi un terzo, che è la Strategia Regionale di Ricerca e Innovazione (Regione Campania, 2018), che afferisce appunto all'innovazione e alla ricerca.

Nel complesso, è stata mantenuta un'organizzazione con un ruolo centrale delegato agli Uffici di gabinetto, un ruolo trasversale, che si dirama alle direzioni e scende dalle direzioni alle diverse cabine di regia (oltre a quella dei Contratti di Fiume, anche quella sulla sostenibilità e quella sulle aree interne),

cercando di ricondurre, quantomeno in questa fase, ad un sistema di condivisione delle priorità. La nuova programmazione - si è detto - è stata approcciata secondo una metodologia che riprende, sviluppandola, la matrice del 2014-20, partendo dal presupposto che se si utilizzano gli obiettivi di *policy* in maniera coincidente con quelle che sono le missioni del *Recovery* e si scrive il Piano di Azione e Coesione nella stessa modalità, si andrà necessariamente verso un'integrazione, una complementarità che è programmatica. In questo modo, si può ottenere un controllo complessivo del rispetto dei criteri di sostenibilità, evitando che vi siano risorse che concorrono sullo stesso progetto e anche una modalità diversa di finanziamento per la eleggibilità della spesa.

Sono stati utilizzati questi criteri per predisporre i programmi con il Nucleo di valutazione che è integrato in una cabina di regia della valutazione unitaria. Inoltre, si sta lavorando sul monitoraggio *in itinere*, per costruire il dettaglio dei nuovi programmi operativi ai quali si metterà mano tra giugno e settembre 2021, quando l'Accordo di Partenariato nazionale avrà visto verosimilmente la luce. Con il Documento Strategico Regionale predisposto e le priorità date dalla Regione Campania nel *Recovery Plan* dal Ministero del Sud, dovremmo poter operare in un'ottica di complementarità. I Contratti di Fiume (CdF) si collocano in Campania all'interno di questo quadro programmatico.

I CdF, formalmente, sono partiti nella nostra Regione con la Delibera di Giunta n. 452/2013, con la quale si aderiva alla Carta Nazionale dei Contratti di Fiume, ma solo nel 2019 si sono realmente attivate delle attività di sostegno. In attuazione di quanto previsto dalla LR n.5/2019, si è costituito e attivato, con DD n.182 del 14/5/2019, l'Ufficio Contratti di Fiume, il quale, collaborando con l'Ufficio UDCP 40.01.11 - Ambiente ed Ecosistema, ha redatto le Linee Guida dei Contratti di Fiume, approvate con la Delibera di Giunta Regionale n. 314 del 09/07/2019.

Con la DGR n. 596 del 27/11/2019, la Giunta regionale, come disposto dall'art. n. 3 della LR n. 5/2019, ha individuato cinque ambiti territoriali omogenei nei quali avviare e sviluppare attività sperimentali e di prototipo a regia regionale e nei quali la Regione Campania è anche Soggetto capofila, ai sensi della Linee Guida Regionali. Con successivi atti regionali, sono stati individuati sui territori interessati, i Soggetti attuatori per ogni singolo ambito territoriale.

La Regione Campania, per il periodo di programmazione 2021-2027, nell'ambito del Documento Regionale di Indirizzo Strategico di cui alla DGR n. 489 del 12/11/2020 e del Documento Programmatico regionale del POR Campania FESR 2021-2027, di cui al DD n. 18 del 03/02/2021 (Dip. 50 - DG 03), ha definito gli indirizzi unitari e strategici che saranno alla base dei singoli e futuri Programmi Operativi Regionali, individuando i Contratti di Fiume quale strumento di programmazione negoziata idoneo e legato alla gestione sostenibile delle risorse naturali e del territorio.

E' auspicabile che i CdF diventino uno strumento di programmazione negoziale efficace in grado di sensibilizzare la popolazione e di creare una struttura operativa efficace. Quando la Commissione europea immagina un organismo intermedio per gestire i progetti di comunità, richiama certamente la necessità di creare un sistema di regole, sia gestionali sia di controllo. Per essere dentro a questo sistema, bisogna rendere più forte la natura organizzativa e gestionale del CdF, evitare sovrapposizioni con l'azione delle AdBD o delle Regioni, alimentando al contrario sinergie virtuose.

A partire da tutto ciò i CdF possono trovare in Campania un supporto nella già costituita cabina di regia regionale e nella programmazione che ha previsto la possibilità di finanziarli nell'ottica di valorizzare gli investimenti negli ambiti territoriali sui quali insistono.

La Regione intende anche attivare risorse per il funzionamento organizzativo, che potrebbero consentire un accompagnamento formativo e di monitoraggio ai CdF, al fine di trovare collegamenti per mettere a sistema la programmazione esistente e la programmazione che è in corso, creando connessioni virtuose.

4.4 REGIONE CALABRIA: LA PROGRAMMAZIONE A SUPPORTO DELLE ESPERIENZE DEI CONTRATTI DI FIUME

4.4.1 Le azioni di supporto attuate dalla Regione Calabria a sostegno dei CdF

In Calabria, quando si parla di strumenti di programmazione o *policy* attuative di micro-politiche di sviluppo, normalmente si fa riferimento ad un'ampia raccolta di strumenti di sviluppo locale partecipativo, i GAL (Gruppi di azione locale, nelle aree rurali), i GAC (Gruppi di azione costiera, in quelle costiere), i consorzi legati alla strategia delle aree interne, i distretti rurali, magari anche in area parco. L'effetto è quello di una sommatoria di progetti e di micro-interventi spesso di natura localistica, dove, in molti casi, a prevalere è più la logica finalizzata ad agevolare la singola progettazione e/o la realizzazione di interventi micro-locali che la dimensione strategica.

Queste iniziative che un tempo si dicevano di "sviluppo locale" e oggi più propriamente di aggregazione degli attori locali, nei territori generano sempre grandi aspettative. Nella maggior parte dei casi a queste iniziative si aderisce su base volontaria spesso dopo la segnalazione, da parte di animatori professionisti, delle opportunità economiche derivanti dall'utilizzo di determinati strumenti finanziari. Quando il tema delle risorse diventa l'elemento che guida le decisioni, può capitare di perdere di vista la dimensione strategica delle scelte, concentrandosi sulla realizzazione di singole azioni, in rappresentanza di singoli interessi, rispetto all'effettiva dinamica di sviluppo che si dovrebbe innescare. Se, da una parte, vi è il rischio del verificarsi di un problema di selezione avversa, è però altrettanto vero, che, in tali casi, si sviluppa un modello competitivo fra territori, in cui il territorio che non produce nulla, dovrà dar conto, anche dal punto di vista della politica, sul perché non ha prodotto nulla, innescando così, momenti di confronto fra territori. In molti casi, però, analizzando *ex-post* questi strumenti molto strutturati dal punto di vista organizzativo ed iper-capitalizzati in termini di dotazione, si scopre che hanno lasciato poco in termini di impatto di sviluppo. In alcuni casi, è stato rilevato come abbiano generato delle vere e proprie diseconomie.

Si pensi, ad esempio, all'esperienza della prima programmazione negoziata, dei Patti Territoriali, a come nacquero, come si sono evoluti e che cosa sono diventati. Tutto ciò vale per la Regione Calabria, ma lo stesso si potrebbe dire, ad esempio, anche per altre regioni d'Italia in cui non vi è stato un solo Comune che non abbia fatto parte di un patto territoriale. Intorno a questo strumento, si è generata via via una deriva e a venire a mancare è stato proprio il requisito della strategia di sviluppo locale, finendo così all'interno di un concetto di *policy* differente rispetto a quello iniziale.

Diviene quindi essenziale stabilire, fin da subito, quale aspetto dare ai partenariati, quale strutturazione giuridica, che non sia rigida, ma certamente definita, ovvero immediatamente definibile. Una strutturazione che consenta di non rubricare più i partenariati in maniera generica all'interno degli strumenti di programmazione (specialmente ora che ci si avvia verso la nuova programmazione) come "potenziali beneficiari" di un determinato strumento.

È importante, perciò, avere un prodromo, un germe rispetto a come si vuole che sia un partenariato, di come esso debba essere strutturato, ma soprattutto quali livelli di responsabilità incorpori verso il decisore pubblico che intende avallare delle policies. Questo diventa essenziale perché, per esempio, nel programma che si sta costruendo in Regione Calabria si vorrebbe fortemente cominciare ad attuare "azioni de-localizzative delle attività di gestione dei programmi", a favore di organismi intermedi.

4.4.2 Le prospettive di inserimento dei CdF negli strumenti di programmazione regionale

Innanzitutto, occorre capire se un Partenariato Pubblico Privato (PPP) possa essere, o meno, in grado di adeguarsi a quelli che sono i dettami dei regolamenti unionali e assumersi le responsabilità proprie di un organismo intermedio, oppure se debba rimanere un soggetto opaco, che bisogna inseguire per risolvere problemi di regolamentazione, di rendicontazione, ecc.

La storia delle politiche territoriali, le esperienze scaturite dai *Community Led Local Development* (CLLD) e, in generale, le azioni di sviluppo locale di tipo partecipativo³⁵ hanno visto l'utilizzo di molteplici strumenti come i Progetti Integrati di Indirizzo Territoriali (PIT), i Progetti Integrati Strategici (PIS), ecc. Tali esperienze possono essere prese in considerazione come punto di riferimento per i Contratti di Fiume (CdF). L'esperienza dei precedenti cicli di programmazione può aiutare a comprendere che il Contratto di Fiume può funzionare - nel senso di essere in grado di innescare un meccanismo multi-attoriale e strutturato - la prima regola è, in proposito, costituire il partenariato, che deve essere codificato, strutturato e deve accettare la sfida di diventare veramente un soggetto attuatore a tutti gli effetti, laddove, naturalmente, l'Autorità di Gestione condivida questo percorso.

In questi termini, è ipotizzabile che il Contratto di Fiume possa essere destinatario dei fondi della nuova programmazione, a patto che ci sia una traslazione non solo di risorse ma anche di responsabilità rispetto a quella che è l'attuazione dei programmi. Questo è il primo passaggio da attuare.

Il secondo passaggio che, come Regione Calabria, si ha intenzione di portare avanti riguarda la necessità di avere a disposizione un programma pluri-fondo. La Regione Calabria lo ha già attivato nella vecchia programmazione unificando il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e il Fondo Sociale Europeo (FSE). È chiaro che, magari, su questa azione (al netto del Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale - FEASR), bisogna avere un modello di integrazione più spinto, che potrebbe portare all'utilizzo di strumentazioni - la famosa cassetta degli attrezzi - che siano a questo punto trasversali e di cui i CdF sicuramente potrebbero far parte.

Per riassumere, fondamentalmente, ci sono due concetti chiave di cui tenere conto:

- portare i CdF alla costituzione di PPP codificati con la prospettiva di diventare organismi intermedi, quindi, organismi attuatori, non semplice partenariato, in grado di superare le difficoltà legate alla capacità di realizzare e rendicontare;
- prevedere un programma pluri-fondo, poiché le politiche multi-attoriali devono essere anche multisettoriali e di conseguenza pluri-fondo, se vogliono avere un'effettiva ricaduta sui territori e se si vuole fare da innesco all'innovazione rispetto alle *policy* della coesione.

È inoltre utile considerare che nelle Regioni cd. "*in ritardo di sviluppo*" (ma anche nelle altre), non vi è mai stato di fatto un vero esercizio di definizione di un modello interpretativo dello sviluppo regionale. Non è mai stata definita puntualmente una matrice *what/whether*, cosa succede se non siamo in grado di interpretare gli impatti e i moltiplicatori delle *policy* di sviluppo messi in campo.

La letteratura, ma anche gli schemi di programmazione, hanno sempre più tralasciato i modelli interpretativi per spostarsi sulle analisi qualitative, banalmente codificate nelle analisi SWOT, modelli statici che servono a poco, perché sono basati su giudizi di valore di singoli partecipanti e che hanno spesso poco di scientifico. Ebbene, in questo senso il Contratto di Fiume, come

35 Regolamento (UE) n. 1303/2013, artt. 32-35.

strumento, non può essere un modello interpretativo di sviluppo, può però essere certamente uno strumento che incide sulla formazione di un modello di sviluppo, atteso che, come si è evidenziato, al Contratto di Fiume si riconosce un ruolo di trasversalità e di multi-settorialità. È chiaro che ogni qualvolta ci si trova di fronte a strumenti multisettoriali, questi, proprio come dinamica attuativa, si ampliano e massimizzano le analisi di impatto. Pertanto, il Contratto di Fiume, in un contesto ben definito e limitato, può essere un volano di sviluppo e può servire da innesco, se supportato da politiche *a latere*, a una giusta transizione ecologica.

Ragionando da programmatore regionale, il CdF viene associato ad un contesto fortemente localistico che non si può collegare con facilità al concetto di impatto interregionale. Nelle programmazioni che si vanno ad affrontare con scenario 2021-2027, certamente occorre attribuire un ruolo definito ai cosiddetti progetti di comunità, che siano ITI o che siano CdF, cioè bisogna uscire dai soliti modelli micro-locali assegnati all'animosità di qualche bravo animatore territoriale, per creare modelli sempre più strutturati, con una *governance* e degli obiettivi di *policy* definiti. Nel dare spazio ai CdF si devono avere presenti obiettivi raggiungibili, contenuti, misurabili, quantificabili e poter fare riferimento a gruppi o partenariati sempre più maturi e strutturati.

4.5 REGIONE PUGLIA: LE ESPERIENZE A SUPPORTO DEI CONTRATTI DI FIUME

4.5.1 Le azioni di supporto attuate dalla Regione Puglia a sostegno dei CdF

La Regione Puglia in merito ai Contratti di Fiume (CdF) si considera una neofita. Il suo percorso è infatti iniziato con la Delibera di Giunta Regionale n. 2322, del 28 dicembre 2017, con cui ha formalizzato la sua adesione alla “Carta Nazionale dei Contratti di Fiume” e ha individuato nella Sezione Risorse idriche, il soggetto coordinatore di tutti i processi di CdF a livello regionale. A febbraio 2019, è stato sottoscritto tra la Regione Puglia ed il Politecnico di Bari, un accordo ai sensi dell'art. 15 della L. n. 241/90, per il supporto nella definizione del percorso finalizzato all'implementazione dei Contratti di Fiume, tramite lo sviluppo di un primo progetto pilota da realizzarsi sul bacino del Canale Reale, nel territorio della provincia di Brindisi.

Lo scopo dell'iniziativa è stato quello di elaborare uno studio per la tutela e la valorizzazione dei territori interessati e la riqualificazione ambientale e paesaggistica del Canale Reale, nonché per produrre le Linee Guida per l'implementazione dei CdF nel territorio della Regione Puglia.

In poco tempo, a partire dalla sottoscrizione del Documento di Intenti del CdF del Canale Reale, avvenuta nel giugno 2019, sono stati portati a termine l'Analisi Conoscitiva preliminare integrata e il Documento Strategico secondo quanto definito dal Documento di indirizzo nazionale “Definizioni e requisiti qualitativi di base dei Contratti di Fiume”.

Successivamente, sono state approvate le schede del Programma d'Azione e, a luglio 2021, si è arrivati alla sottoscrizione del CdF Canale Reale, il primo Contratto di Fiume sottoscritto dalla Regione Puglia e anche il primo sottoscritto nel Distretto Idrografico dell'Appennino Meridionale.

A supporto dei CdF, successivamente al 2018, sono state individuate dalla Regione le risorse finanziarie da destinare all'attivazione di nuovi processi di CdF; ciò è avvenuto attraverso una variazione di bilancio che ha istituito un apposito capitolo sul bilancio autonomo regionale. Inizialmente, si è previsto uno stanziamento pari a 200 mila euro, che negli anni successivi si è stabilizzato in 100 mila euro, una dotazione, comunque, utile ad avviare attività di sensibilizzazione, promozione e studio sul

territorio regionale anche attraverso progetti pilota, al fine di implementare l'utilizzo dello strumento Contratti di Fiume.

In virtù di questo stanziamento di fondi, è arrivata una richiesta di supporto dal Comune di Nardò che ha espresso la propria manifestazione di interesse all'avvio del Contratto di Fiume del reticolo idrografico denominato "Canale Asso".

La Regione Puglia ha quindi provveduto a definire gli atti necessari per stipulare un accordo tra Pubbliche Amministrazioni, ai sensi dell'art. 15 della Legge n. 241/1990, per l'esecuzione delle attività relative al progetto presentato per l'implementazione dello strumento del CdF nell'ambito del bacino idrografico del Canale Asso, nel territorio della Provincia di Lecce.

In Puglia, oltre al progetto pilota del Canale Reale, che è coordinato direttamente dalla Regione Puglia, vi è un progetto pioniere, il CdF della Bassa e Media Valle dell'Ofanto, il cui avvio risale agli anni 2004-2005, attraverso il coordinamento della Provincia di Barletta, di Trani e di Andria (BAT). Si tratta di un CdF di grande interesse perché il sistema territoriale di riferimento consente di superare la visione del Fiume Ofanto come confine amministrativo tra due Regioni, (Puglia e Basilicata), delineando un Sistema di Riferimento Territoriale sovraordinato, la Bioregione Ofantina, costituita dal Bacino Idrografico interregionale. Tale processo si era arrestato alla fase dell'analisi conoscitiva, che resta comunque una base importante su cui, infatti, in tempi più recenti, si è potuta impostare una ripartenza. Allo stato attuale, il processo di CdF della Bassa e Media Valle dell'Ofanto è stato formalizzato con la sottoscrizione del Documento d'Intenti e sono in corso l'aggiornamento dell'Analisi Conoscitiva preliminare integrata e l'avvio della redazione del Documento Strategico.

4.5.2 Le prospettive di inserimento dei CdF negli strumenti di programmazione regionale

La sezione risorse idriche della Regione Puglia, nel documento di accompagnamento ai lavori sui tavoli della nuova programmazione 2021-2027, ha proposto l'inserimento degli Investimenti Territoriali Integrati (ITI), perché si ritiene che ci sia una convergenza molto forte con lo strumento del CdF. Tale strumento è stato proposto sia per il CdF Canale Reale sia per il CdF della Bassa e Media Valle dell'Ofanto, nel rispetto degli obiettivi di *policy*, segnatamente gli obiettivi di *policy* OP2 "Europa più verde" e OP5 "Europa più vicina ai cittadini", più coerenti con i processi dei CdF. Per gli ITI sono stati indicati i CdF in fase più avanzata, ovvero, quei CdF dove almeno l'analisi conoscitiva e il documento strategico sono già stati predisposti o a buon punto.

La proposta è stata formulata in sede di tavolo della programmazione, dove comunque sono emerse delle criticità, almeno per la programmazione pugliese, determinate dalla difficoltà di individuare territori con areali ben definiti e circoscritti sui quali poter focalizzare le risorse. Quindi, individuare gli ITI per il Canale Reale e per il CdF della Bassa e Media Valle dell'Ofanto se da una parte risponde a questo criterio, dall'altra assume il ruolo di una scelta politica da fare in sede di approvazione del Programma Operativo (PO) e da giustificare adeguatamente nei riguardi di altri territori.

Una possibile alternativa all'implementazione di ITI è l'inserimento di criteri premiali a sostegno dei territori in cui è attivo un CdF, negli Avvisi per l'attribuzione di fondi ad azioni da finanziare con la prossima programmazione europea.

Tali criteri, tuttavia, rischierebbero di non rilevare nel contesto pugliese, considerato che sul territorio regionale non sono ancora attivi molti CdF in fase avanzata, pertanto, per tale via si andrebbe a favorire solo pochi territori già identificati, rispetto ad altri territori che non

potrebbero usufruire delle stesse premialità.

L'altra possibilità individuata per finanziare i CdF è quella di qualificare i relativi territori come aree di intervento dell'Asse di sviluppo territoriale, eventualmente proponendo, nell'ambito dei tavoli nazionali per la definizione dell'Accordo di Partenariato relativi all'OP5, l'inserimento di tali aree tra le aggregazioni territoriali di riferimento già definite (aree interne, città metropolitane, città medie, aree rurali, ecc.).

Attualmente le azioni del Contratto di Fiume del Canale Reale, che sono state attivate, sono prevalentemente azioni immateriali, misure di progettazione e di volontariato o interventi già finanziati con fondi precedentemente assegnati.

Approfondimenti

L'investimento Integrato Territoriale (ITI) è «un nuovo strumento attuativo che consente di riunire le risorse di più assi prioritari di uno o più programmi operativi per la realizzazione di interventi multi-dimensionali e intersettoriali e si caratterizza per la previsione di un regime di gestione ed attuazione integrato. L'ITI può rappresentare uno strumento ideale per sostenere azioni integrate perché permette di coniugare finanziamenti connessi a obiettivi tematici differenti, prevedendo anche la possibilità di combinare fondi di assi prioritari e programmi operativi supportati dal FESR, dall'FSE e dal Fondo di Coesione. Un ITI può anche essere integrato, ad esempio, da aiuti finanziari erogati attraverso il FEASR o il FEAMP».

A livello nazionale l'Accordo di Partenariato individua l'ITI quale strumento privilegiato per l'attuazione della Strategia per le Aree Interne; con riferimento invece alle modalità organizzative dell'Agenda Urbana, l'Amministrazione pubblica individua la possibilità di avvalersi dell'ITI, quantunque questo sia ritenuto uno strumento residuale da utilizzare solo nel caso in cui la declinazione dell'Agenda Urbana sia concentrata su poche aree target e a condizione di un efficace percorso di co-progettazione.

Parlamento europeo, 2013.

5

FINANZA PER
LO SVILUPPO
SOSTENIBILE E LA
GIUSTA TRANSIZIONE

5.1 FINANZA SOSTENIBILE: OPPORTUNITÀ PER I CONTRATTI DI FIUME

L'Italia si trova di fronte all'opportunità strategica di orientare il proprio sistema finanziario al fine di sostenere la transizione verso un modello di sviluppo a bassa intensità di carbonio, inclusivo e sostenibile. Il Dialogo Nazionale per la finanza sostenibile è stato promosso fin dal 2016 (dal MATTM, attuale MiTE) per individuare le possibili azioni volte a migliorare l'integrazione dei fattori di sostenibilità nelle strategie e nei processi decisionali del settore finanziario italiano. Dal dialogo è emerso come il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità, nell'ottica di tenere la dimensione ambientale e sociale strettamente interconnesse, può trovare nella finanza sostenibile un alleato importante (Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, e United Nations Environment Programme, 2017).

Nello specifico, la finanza sostenibile, o responsabile, integra i principi ambientali, sociali e di governance (*environmental, social and governance, ESG*) nelle decisioni degli operatori finanziari. Essa costituisce un'importante innovazione al fine di porre il sistema finanziario al servizio del benessere collettivo; è divenuta uno strumento fondamentale per far fronte ai rischi climatici, resi progressivamente più gravi dall'emersione di danni ambientali irreversibili (F. Panetta, 2021).

I cambiamenti climatici producono impatti sull'ambiente e generano instabilità sociale (povertà, conflitti, ecc.) che la finanza per lo sviluppo sostenibile può concorrere a ridurre. Il contributo dei capitali privati si sta dimostrando sempre più utile e, in proposito, la stessa Commissione europea si è posta l'obiettivo di considerare il mondo della finanza tra gli strumenti principali per orientare i capitali verso business responsabili nel quadro di uno sviluppo economico sostenibile.

Si è andata così profilando, anche per il settore privato, la prospettiva innovativa dell'investimento sostenibile e responsabile in una logica di medio-lungo periodo che impegni le imprese e le istituzioni

nell'integrazione delle istanze ambientali con quelle sociali e nella generazione di una buona governance. Nel 2020 in Europa i fondi di investimento sostenibile hanno raccolto 223 miliardi di euro, quasi il doppio rispetto al 2019 (Deutsche Bank, 2021), di conseguenza i criteri secondo cui poter essere ammessi o esclusi da questi investimenti, ha un suo peso.

In vista della transizione verso un'economia priva di impatti negativi sull'ambiente, è stata concepita una tassonomia (una classificazione) delle attività economiche eco-compatibili. I principali obiettivi e criteri della tassonomia dal punto di vista legislativo sono contenuti nel Regolamento (UE) 2020/852 (Parlamento europeo, 2020) che individua criteri armonizzati di ecosostenibilità degli investimenti. Criteri in grado di incoraggiare il finanziamento di progetti ecosostenibili e contribuire a coinvolgere gli investitori. Il Regolamento descrive inoltre le informazioni che devono essere fornite nel caso in cui un prodotto finanziario sia orientato ad un'attività ecosostenibile. Le informazioni saranno centrate sugli obiettivi ambientali degli investimenti e sull'esplicitazione delle modalità e dei contenuti che configurano tale attività come ecosostenibile. Si tratta naturalmente, di un regime che può essere esteso anche ai prodotti finanziari. Il regolamento nel complesso promuove gli investimenti e una progettualità sostenibile e, più in generale,

Approfondimenti

La tassonomia individua sei obiettivi ambientali e climatici:

1. mitigazione del cambiamento climatico;
2. adattamento al cambiamento climatico;
3. uso sostenibile e protezione delle risorse idriche e marine;
4. transizione verso l'economia circolare, con riferimento anche a riduzione e riciclo dei rifiuti;
5. prevenzione e controllo dell'inquinamento;
6. protezione della biodiversità e della salute degli eco-sistemi.

Per essere eco-compatibile, un'attività dovrà soddisfare i seguenti criteri:

- contribuire positivamente ad almeno uno dei sei obiettivi ambientali;
- non produrre impatti negativi su nessun altro obiettivo;
- essere svolta nel rispetto di garanzie sociali minime (per esempio, quelle previste dalle linee guida dell'OCSE e dai documenti delle Nazioni Unite).

Parlamento Europeo, 2020.

intende favorire la raccolta di capitali da investire in progetti ecosostenibili. In proposito, si ricorda l'introduzione nel nostro ordinamento legislativo, mossa da finalità simili e complementari, con la legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di Stabilità 2016) delle cd. società *benefit*, che «nell'esercizio di una attività economica, oltre allo scopo di dividerne gli utili, perseguono una o più finalità di beneficio comune e operano in modo responsabile, sostenibile e trasparente nei confronti di persone, comunità, territori e ambiente, beni ed attività culturali e sociali, enti e associazioni ed altri portatori di interesse». Il potenziamento dell'offerta di strumenti finanziari sostenibili viene affrontato in questo documento tecnico con la finalità di verificare le potenzialità della loro applicazione ai progetti di comunità, tra i quali rientrano a pieno titolo i Contratti di Fiume e nell'ambito della programmazione di investimenti integrati gestiti dalle Regioni e dagli Enti locali. Nei capitoli precedenti è stato descritto quale ruolo ha avuto il finanziamento pubblico, nelle sue diverse declinazioni, per il supporto ai processi e alle azioni dei CdF: fondi diretti ed indiretti europei, finanziamenti regionali e di altri enti locali. Il coinvolgimento del settore privato e della finanza è stato molto ridotto o indiretto.

Tuttavia, negli ultimi anni, si sta assistendo ad un grande cambiamento nell'interesse del mondo della finanza, nelle sue diverse sfaccettature, ai temi della sostenibilità, a partire dalle fonti energetiche rinnovabili. Visto il crescente interesse verso la finanza "sostenibile", per evitare il *green washing*, l'Unione Europea è intervenuta adottando un regolamento sulla tassonomia per la finanza sostenibile, una sorta di "vocabolario comune". La tassonomia della sostenibilità sarà un riferimento per il mondo della finanza (che deve indicare quanto sostenibile sia effettivamente un investimento), per i governi (che devono stabilire gli incentivi ad aziende *green*) e per le aziende (che devono rendicontare il proprio impatto sull'ambiente).

I paragrafi contenuti in questo capitolo sono dedicati ad approfondire le opportunità offerte dal mondo della finanza e in parte già colte da alcuni CdF. Il primo intervento descrive il ruolo che Fondazione Cariplo ha avuto a supporto di alcuni CdF in Lombardia e Piemonte. È stato un supporto indiretto, nato dall'esigenza di aggregazione imposta dai bandi, dove i CdF hanno trovato spazio. Si tratta di interventi filantropici con l'obiettivo di stimolare la collaborazione tra soggetti locali e promuovere il *capacity building*.

Il secondo intervento, a cura di Cassa Depositi e Prestiti (CDP), apre una serie di interventi della finanza a cui i CdF potrebbero guardare per trovare risorse per le azioni. CDP, ente finanziario nato a fine del XIX secolo come "Banca di

Approfondimenti

Sono diverse le modalità per identificare strategie di investimento che possono essere considerate sostenibili e responsabili, in grado quindi di coniugare obiettivi di carattere ambientale, sociale e di buon governo societario. Vi sono però settori (come, ad esempio, quello dei servizi idrici e della gestione dei rifiuti) in cui le attività svolte, per le loro caratteristiche intrinseche, possono influire direttamente sugli obiettivi riconducibili allo sviluppo sostenibile. Questo è dovuto non solo alla natura delle attività che li caratterizzano, ma anche al fatto che generalmente sono soggette a obblighi e prescrizioni coerenti con tali obiettivi (dettati da previsioni di tipo normativo oppure regolatorio). Il settore idrico, come quello dei rifiuti, può quindi rappresentare un impiego idoneo per gli investimenti per il perseguimento di alcuni degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, ammesso comunque che i soggetti che vi operano siano dotati di adeguata capacità organizzativa sul piano industriale e finanziario (per impostare progetti di investimento coerenti con gli obiettivi ambientali ed essere in grado di attrarre le risorse necessarie). Di seguito vengono riportati a titolo esemplificativo alcuni elementi che definiscono la cornice in cui si trovano ad operare i soggetti presenti in questi settori e che li orientano verso obiettivi coerenti con alcuni degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. Ad esempio, nel settore idrico è stata introdotta dall'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) la regolazione della qualità tecnica che ha previsto un sistema di standard di qualità che devono orientare l'attività dei gestori per il perseguimento di obiettivi relativi a: contenimento delle perdite totali, mantenimento della continuità del servizio, garanzia di adeguata qualità dell'acqua per il consumo umano, minimizzazione dell'impatto ambientale associato al convogliamento e al trattamento dei reflui. Questi obiettivi sono coerenti con molti dei target relativi al Goal 6 (Garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico-sanitarie).

ASVIS, 2020.

Stato”, si è evoluta nel tempo per dare risposta alle esigenze economiche dell’Italia, attraverso il finanziamento delle Pubbliche Amministrazioni e delle aziende. Oggi rappresenta un importante attore del finanziamento della transizione ecologica. Molti dei progetti finanziati da CDP sono affini alle azioni infrastrutturali che solitamente si trovano nei Programmi d’Azione dei CdF.

Il paragrafo successivo, a cura di una banca commerciale, illustra l’avvento recente dei *green bond* per il finanziamento di infrastrutture volte alla tutela dell’ambiente e del clima attraverso la raccolta di fondi dai privati.

L’ultimo paragrafo, infine, illustra le opportunità del crowdfunding, in tutte le sue forme (dal *donation* e *reward crowdfunding* all’*equity crowdfunding*) per la raccolta di fondi per la realizzazione di iniziative che perseguono contemporaneamente obiettivi collettivi ambientali e sociali e obiettivi di sviluppo economico locale.

Comunicazione, trasparenza e coinvolgimento di attori locali sono elementi richiesti dagli investitori “*green*”; i CdF per la loro intrinseca natura, partono dalla condivisione delle informazioni.

In conclusione, è bene evidenziare che la finalità di questo capitolo è quella di porre l’attenzione sul ruolo della finanza sostenibile in relazione alle potenziali sinergie con i Contratti di Fiume. A questo fine, è bene ricordare come la Gestione Sostenibile delle Risorse Idriche (*Sustainable Water Resources Management* – SWRM) si concentri su di un utilizzo responsabile della risorsa acqua e la conservazione delle risorse ambientali ad essa correlate, al fine di raggiungere e sostenere il benessere economico e sociale, senza compromettere la sostenibilità nel tempo degli ecosistemi dipendenti dal ciclo dell’acqua. Gli obiettivi della SWRM possono essere estesi ad una visione complessiva della gestione fluviale prendendo a riferimento le seguenti finalità: promuovere un approccio trans-disciplinare e multisettoriale nella gestione della risorsa integrando gli aspetti scientifici, tecnologici, socio-economici, ambientali e sanitari; pianificare l’utilizzazione sostenibile delle risorse idriche sulla base delle necessità delle comunità, delle strategie di sviluppo nazionale e dei possibili scenari di cambiamento climatico; predisporre, valutare ed implementare progetti e programmi economicamente e socialmente sostenibili sulla base di un’ampia partecipazione pubblica; identificare, implementare e rafforzare appropriati meccanismi socio-istituzionali, normativi e finanziari per assicurare che le politiche dell’acqua e la loro attuazione siano un punto focale per il progresso sociale e la crescita economica (CNR-IRSA, 2021).

5.2 IL SUPPORTO DI CASSA DEPOSITI E PRESTITI A PROGETTI DI *GREEN ECONOMY* E DI INVESTIMENTI SOSTENIBILI

Il sostegno alla transizione ecologica è un tema fondamentale nell’ambito del piano di sviluppo di Cassa Depositi e Prestiti (CDP, 2018).

La componente privata degli investimenti costituisce un aspetto importante da considerare e valorizzare anche nell’attuazione dei Contratti di Fiume (CdF). La partecipazione di questa componente, che può realizzarsi attraverso la forma tecnica del Partenariato Pubblico Privato (PPP), richiede una collaborazione fattiva tra il settore pubblico e quello privato e rappresenta, in particolare per quello che riguarda gli investimenti sulla transizione ecologica, un elemento che può essere utilizzato dalle Amministrazioni pubbliche per arricchire, attraverso forme di finanziamento anche privato, i programmi di rigenerazione e di sviluppo dell’economia. Tale collaborazione si intende, ovviamente, in chiave di sostenibilità e in linea con quelli che sono gli obiettivi di transizione che l’Italia, assieme agli altri Paesi dell’Unione europea, si sta dando da fare per trasformare la propria

economia e l'approccio al territorio e all'ambiente.

Il quadro che delinea gli obiettivi della transizione ecologica vede il nostro Paese a dover incrementare molto la quantità di produzione di energia da fonti rinnovabili e, più in generale, a dover operare un taglio sostanziale alle emissioni di anidride carbonica. Oggi, purtroppo, ci stiamo muovendo ad un ritmo che è decisamente inferiore a quello necessario, che deve quindi essere accelerato, aumentando la velocità con cui realizziamo gli investimenti. Da questo punto di vista, uno strumento di programmazione come quello dei CdF rappresenta un'opportunità per accelerare gli investimenti proprio coinvolgendo gli attori del settore privato su questo tipo di iniziative.

CDP può fornire un supporto, nell'ambito di progetti di *green economy* e di investimenti sostenibili che possono essere realizzati attraverso un CdF, secondo un quadro di riferimento abbastanza ampio. Oltre alle due linee classiche di finanziamenti alla Pubblica Amministrazione (PA) e finanziamenti alle imprese, che richiedono la capacità (delle PA e delle imprese) di reperire le risorse da restituire per i finanziamenti ricevuti, CDP svolge un servizio di consulenza indirizzato alle PA. Si tratta di un'attività di supporto realizzata attraverso le società che fanno parte del gruppo (GreenIT, Arbolia, Renovit) o direttamente da CDP, per promuovere interventi legati alla transizione ecologica, alla decarbonizzazione, all'economia circolare, all'efficienza energetica e alla mobilità sostenibile. Questi interventi possono contribuire alle attività di programmazione che si sviluppano all'interno di un CdF, agganciandosi alle tipologie d'investimento di seguito approfondite, che possono riguardare in maniera via via più estesa anche quelli che sono gli *stakeholder* che si interfacciano con la risorsa idrica.

Il primo tipo di investimento legato al tema della transizione ecologica sfrutta direttamente la risorsa idrica (un fiume); il secondo è costituito dagli investimenti che vanno direttamente a supporto di quei settori che sono i principali utilizzatori della risorsa idrica (e quindi tipicamente l'agricoltura); il terzo tipo di investimenti è parte di una cornice un po' più ampia costituita dagli investimenti che vanno a supporto dei territori con iniziative più allargate a sostegno della comunità. A fronte di queste tre tipologie sono state costituite partnership con aziende del settore energetico di cui CDP è azionista (come Eni, Snam, ecc.) per il tramite di società che si specializzano in questo tipo di investimenti.

A titolo esemplificativo, per la prima tipologia di aree di sviluppo attivabili, si può citare l'utilizzo dei bacini lacustri per l'installazione di impianti per la produzione di energia elettrica, tipicamente con tecnologia fotovoltaica. Uno dei problemi più frequentemente riscontrati è il conflitto tra la necessità di utilizzare in maniera estesa le fonti rinnovabili e l'utilizzo del suolo in un Paese ad alta densità abitativa come l'Italia. Tali aspetti vanno spesso a confliggere con le necessità di carattere economico, con quelle di tipo turistico e con i vincoli di carattere paesaggistico. L'utilizzo dei bacini lacustri per l'installazione di impianti fotovoltaici galleggianti, oltre a limitare l'utilizzo del suolo, permette alle comunità locali di usufruire dell'energia in autoconsumo o a prezzi fissi, pertanto, può rappresentare una soluzione importante per combinare le diverse esigenze.

Un'ulteriore direttrice di intervento sono gli impianti fotovoltaici su terreni coltivati in sinergia con le coltivazioni esistenti, che permettono la coesistenza di fotovoltaico e agricoltura, poiché supportano lo sviluppo agricolo locale e mettono a disposizione delle comunità i terreni agricoli per la produzione di energia. Attualmente, si sta lavorando su quelli che sono i cosiddetti impianti agro-fotovoltaici che costituiscono, tra l'altro, una specifica linea di intervento del PNRR (che gli dedica 1,1 miliardi di euro). Si tratta degli impianti per la produzione di energia che vengono collocati all'interno di aree agricole, con innovazione dei processi agricoli stessi, perché li rendendo ecosostenibili e maggiormente competitivi, in quanto offrono ombreggiamento e protezione dalle intemperie ed essendo sollevati dal suolo, comportano una minore degradazione con conseguente miglioramento della resa agricola. La seconda area di sviluppo riguarda tutti quegli impianti che vanno a rendere circolare il ciclo vitale della

produzione agricola, valorizzando anche una serie di sottoprodotti attraverso la produzione energetica per la valorizzazione dei rifiuti organici ai fini della decarbonizzazione del settore trasporti (bio-metano) e che potenzialmente si può estendere anche ad altre forme di energia.

Infine, una terza area di potenziale impatto è costituita dalla riduzione della spesa energetica e la valorizzazione del ruolo delle comunità, attraverso le Comunità Energetiche Rinnovabili (CER) che presentano dei vantaggi tariffari per tutti quei soggetti che partecipano allo sviluppo di nuovi impianti per la produzione condivisa di energia. Una CER prevede l'aggregazione di un certo numero di *prosumers* (termine composito coniato dalla fusione di *producer* e *consumer* per indicare un consumatore che è a sua volta produttore, o che consumando contribuisce comunque alla produzione). Le CER possono trovare spazio all'interno di un Contratto di Fiume portando una serie di risorse che derivano sia dal sistema delle tariffe per l'energia sia dagli investimenti pubblici diretti a ridurre gli impatti energetici e i consumi, migliorando in termini di emissioni quelli che sono gli impatti delle attività che si svolgono intorno al fiume. In un Paese come l'Italia, questo è un settore in cui il miglioramento dell'impronta ambientale e dell'impatto, generalmente, si accompagna con delle opportunità significative di crescita economica anche in assenza di investimenti pubblici in senso stretto, attraverso la capacità di questi nuovi impianti di entrare a far parte del mercato dell'energia e quindi di produrre introiti.

Da questo punto di vista, si ritiene che la presenza, all'interno di un Contratto di Fiume, di una programmazione di tipo energetico possa essere un elemento fondamentale, coinvolgendo quelli che sono gli operatori del settore, per riuscire a immettere risorse finanziarie di tipo privato che possono andare ad affiancare e sostenere, assieme alle risorse pubbliche, la realizzazione degli interventi programmati assieme alle comunità locali.

5.3 IL RUOLO DELLE FONDAZIONI BANCARIE, PER INCENTIVARE GLI INVESTIMENTI SOSTENIBILI VOLTI A VALORIZZARE LA RISORSA IDRICA IN UN'OTTICA DI BACINO

La Fondazione Cariplo è una fondazione di origine bancaria che opera in Regione Lombardia e nelle Province di Novara, Verbano-Cusio-Ossola finanziando progetti in quattro ambiti tematici: servizi alla persona, ricerca scientifica, arte e cultura, ambiente. A partire dal 2004, la Fondazione si è dedicata al tema della tutela delle risorse naturali e delle aree naturalistiche. Gli strumenti messi in campo sono connessi a strategie d'intervento che vengono individuate per un certo numero di anni, solitamente quattro, al fine di valutare le risposte che provengono dal territorio. In questo modo, si intendono sollecitare le progettualità dal basso, mantenendo però una linea strategica determinata.

Dal 2004 al 2019, la Fondazione Cariplo ha finanziato circa 300 progetti per un totale di 54 milioni di euro. Tutti i progetti sono censiti e resi disponibili sul sito internet Ubi Green³⁶. Ogni progetto è georeferenziato e ha una sua scheda descrittiva. In questo modo si ottiene anche un risultato positivo in termini di disseminazione, poiché amministratori, terzo settore, studiosi ed esperti che possono trovarvi elementi utili per capire dove si è già operato e attraverso quali progettualità.

La Fondazione Cariplo, sebbene non abbia sviluppato uno strumento filantropico specificatamente dedicato ai Contratti di Fiume, ha dato un supporto indiretto proprio a quegli Enti che sono spesso protagonisti di Contratti di Fiume. Tutto ciò è avvenuto dando una forte spinta all'aggregazione territoriale delle diverse Amministrazioni, con i Parchi e con le organizzazioni del terzo settore. Si è stimolata la collaborazione tra più soggetti, in un'ottica di area vasta, almeno a scala di bacino.

³⁶ Sito web del progetto UbiGreen (<http://ubigreen.fondazionecariplo.it/>).

La Fondazione, in questo caso, ha agito come precursore di CdF. Nello specifico, attraverso i bandi per la tutela delle acque ha promosso l'aggregazione dei diversi portatori d'interesse, sia nella fase di pianificazione sia in quella di realizzazione e gestione degli interventi di miglioramento dei corpi idrici. In altri casi, invece, sono stati sostenuti interventi specifici che si sono posti nel solco della programmazione definita dai Programmi d'Azione dei Contratti di Fiume. La Fondazione ha, inoltre, stimolato la capacità dei soggetti coinvolti nei progetti, di andare a individuare altre fonti di finanziamento, integrative, per sostenere gli interventi individuati. In quest'ambito, si sono sviluppate la trama e le idee progettuali che hanno contribuito allo sviluppo di Contratti di Fiume, come quello del Mincio, del Lambro, dell'Oglio e del Toscolano. Tutti progetti in cui si è concentrata l'attenzione al fiume come elemento aggregativo dei territori. In questi casi, i Parchi hanno avuto un ruolo primario, come anche i Contratti di Fiume che si sono dimostrati utili per la loro capacità di individuare le priorità d'intervento in modo partecipato, e super partes, superando così, in presenza di risorse sempre più scarse e insufficienti, visioni limitate o troppo individualiste.

Nei successivi bandi, dedicati alla tutela della biodiversità e poi della connessione ecologica, la Fondazione Cariplo ha continuato a porre in primo piano l'aspetto delle aggregazioni tra Amministrazioni e Terzo Settore, andando a premiare le collaborazioni tra territori limitrofi che andassero anche al di là dei confini amministrativi, lavorando sul fiume come elemento unificante e come corridoio ecologico naturale.

Il bando "Capitale Naturale" è stato lo strumento utilizzato più di recente ed è andato a intervenire sulla conservazione dello *stock* di risorse naturali e sulla capacità di fornire servizi ecosistemici, fondamentali per soddisfare le necessità dell'uomo e garantire la vita di tutte le specie. Il mantenimento e valorizzazione dei Servizi Ecosistemici è considerato fondamentale per il supporto alla vita, per la regolazione, per l'approvvigionamento e per gli aspetti culturali e ricreativi collegati. In proposito, è importante che le politiche territoriali vadano a tutelarne sempre più le funzionalità ecosistemiche e a costruire dei meccanismi di governance che ne riconoscano il valore. Il bando ha lavorato molto sullo sviluppo di sperimentazioni di Pagamenti dei Servizi Ecosistemici, contribuendo a costruire un'importante comunità di pratica. Ovviamente, queste sperimentazioni hanno trovato un ambito ideale di applicazione sulle aste dei fiumi, come, ad esempio, nel sistema ambientale Garda - Mincio - Oglio, dove sono state realizzate delle esperienze pilota sul tema dei Servizi Ecosistemici: Ecopay Connect 2020 ³⁷, progetto attivato grazie al finanziamento del bando "Capitale Naturale 2017" della Fondazione Cariplo, per proteggere, valorizzare e potenziare la connessione ecologica e i servizi ecosistemici di uno dei maggiori sistemi di acque interne italiani.

Un altro ambito su cui la Fondazione

Approfondimenti

Le Fondazioni di origine bancaria sono organizzazioni non profit, private e autonome, nate all'inizio degli anni Novanta dalla riforma del sistema del credito. Sono 86, differenti per dimensione e operatività territoriale, e intervengono in diversi campi dal welfare alla cultura, dall'innovazione all'ambiente, dall'educazione alla ricerca. La missione delle Fondazioni è accompagnare lo sviluppo culturale, sociale ed economico delle comunità di riferimento e dell'intero Paese. Dal 2000 al 2019 hanno erogato circa 24 miliardi di euro attraverso più di 400mila iniziative e investito significative risorse per perseguire gli obiettivi di missione indicati dalla legge: l'utilità sociale e la promozione dello sviluppo economico. Le risorse utilizzate per realizzare le progettualità delle Fondazioni sono tratte dagli utili generati dagli investimenti dei loro patrimoni, che complessivamente ammontano a circa 40 miliardi di euro.

Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio, 2021.

³⁷ Progetto EcoPay Connect 2020 (<http://www.ecopayconnect2020.it>).

Cariplo ha investito molto riguarda le Aree Interne. Sicuramente le Aree Interne costituiscono un esempio di rete. Inoltre, se, da un lato, hanno un capitale territoriale molto interessante da un punto di vista naturalistico, dall'altro, soffrono di abbandono e sottoutilizzo delle risorse di cui dispongono. Anche coloro che vivono nelle Aree Interne soffrono della distanza dai centri di offerta dei servizi essenziali e hanno un'offerta limitata anche di servizi essenziali. Le Fondazioni possono giocare un ruolo molto importante per contribuire al rilancio delle aree interne nell'ambito delle politiche pubbliche. La Strategia Nazionale per le Aree Interne ha avuto un ruolo fondamentale per il rilancio di questi aspetti, in termini di crescita culturale, di approccio metodologico e di definizione di indicatori. Ciò nonostante, ci sono degli elementi lasciati scoperti che potrebbero essere colmati dalle Fondazioni di origine bancaria o anche da Fondazioni private. Nel periodo 2016-2020, la Fondazione Cariplo ha curato il programma "AttivAree"³⁸, il cui focus operativo si è concentrato su due aree sulle quali sperimentare questo modello. Si è trattato delle aree montane più remote dell'Oltrepò pavese e delle valli Trompia e Sabbia in provincia di Brescia. In quei territori è stato sperimentato un modello di sviluppo locale di rivitalizzazione delle aree interne, cercando di catalizzare le risorse umane ed economiche, ma anche di potenziare dei legami di collaborazione. La Fondazione Cariplo ha voluto puntare sul tema dell'intersectorialità e, quindi, ha attivato tutte e quattro le sue aree tematiche. Ha favorito la nascita e coordinamento di collaborazioni, alleanze e Partenariati Pubblico Privato, come di fatto succede anche nei Contratti di Fiume.

Un aspetto chiave dell'approccio è stata certamente la flessibilità: la Fondazione Cariplo ha considerato e accettato fin dall'inizio, il fatto che, tra le tante azioni previste nei due progetti di sviluppo locale, alcune potessero arenarsi, dando in questo caso la possibilità di riallocare le risorse in altre azioni più promettenti. Questo è un elemento che si possono permettere le Fondazioni private, a differenza di come avviene nel settore pubblico. Un altro elemento importante riguarda la complementarità, cioè la possibilità di intervenire su tematiche che le politiche pubbliche della programmazione europea considerano marginalmente o non prendono in considerazione.

La Fondazione ha dedicato risorse e tempo anche all'accompagnamento dei progetti e alla costruzione di un modello di monitoraggio e valutazione. Una cospicua quantità di risorse è stata investita in percorsi di formazione e affiancamento alle diverse tipologie di soggetti coinvolti a livello locale: dai funzionari pubblici alle organizzazioni non profit, dalle cooperative sociali agli operatori di aziende agricole, dagli operatori turistici agli insegnanti.

Infine, è stato importante e particolarmente utile, anche il lavoro fatto per la costruzione di un sistema di indicatori per il monitoraggio (G. Osti, E. Jachia, 2020). La Fondazione è così diventata un importante punto di riferimento per lo sviluppo e la diffusione della cultura della valutazione a livello nazionale e internazionale, anche grazie ad un consistente lavoro di disseminazione dei risultati ottenuti.

5.4 IL GREEN BOND, STRUMENTO FINANZIARIO FINALIZZATO ALLA RACCOLTA DI FINANZIAMENTI PRIVATI DA PARTE DEL SETTORE PUBBLICO

I *green bond* sono delle obbligazioni (o titoli di debito), che vengono associati al finanziamento di progetti inerenti all'ambiente, diffusisi significativamente nell'ultimo decennio. Nel 2007, la Banca Europea degli Investimenti (BEI) lanciò la prima obbligazione, seguita nel 2008 dalla Banca Mondiale. Queste banche sovranazionali rimasero le sole emittenti di tali obbligazioni fino a quando, nel 2013,

³⁸ Fondazione Cariplo, Programma AttivAree (<http://attivaree.fondazionecariplo.it>).

furono portate sul mercato emissioni aziendali da parte di EDF, *Bank of America* e *Vasakronan*. Il successo fu immediato in quanto i *green bond* attrassero investitori propensi a investire direttamente in progetti di sostenibilità ambientale. Le aziende videro nelle obbligazioni *green* un'opportunità per abbracciare la causa della sostenibilità e per lanciare sul mercato le loro obbligazioni, etichettandole come investimenti responsabili da un punto di vista sociale e ambientale.

Il mercato dei *green bond* è poi decollato con la firma dell'Accordo di Parigi (Commissione europea 2016), per realizzare i cui obiettivi si stimano investimenti infrastrutturali per circa 93 trilioni di dollari. Di conseguenza, molte città e aree metropolitane nel mondo hanno incominciato a finanziare progetti di sviluppo a basse emissioni favorendo specialmente infrastrutture in grado di generare energia rinnovabile. Come risultato, nel 2016, le emissioni globali di *green bond* sono raddoppiate rispetto al 2015 con circa 97 miliardi di nuova offerta e raccolta. Circa un 40% dei *green bond* è stato emesso per progetti di finanziamento di energia pulita, un 25% per investimenti immobiliari e industriali con efficientamento energetico e un 10% per i trasporti (*The Economist*, 2017). Sono più rari i progetti volti alla tutela della biodiversità e alla gestione della risorsa idrica, proprio per la priorità data alla riduzione delle emissioni.

Vi è un *trend* crescente per progetti “verdi” dal momento che un numero sempre maggiore di enti come fondi pensione e fondazioni supportano iniziative volte a preservare l'ambiente, ma anche perché i mercati emergenti hanno bisogno di progetti di efficientamento energetico e tecnologia pulita, nonché energie rinnovabili. Nel settore energetico, i Paesi con le maggiori necessità di impianti di produzione sono quelli che si affidano significativamente a finanziamenti internazionali. Questi Paesi emettono *green bond* su progetti specifici e con costi di struttura molto alti. Attraverso queste emissioni, le economie emergenti possono entrare maggiormente a fare parte del mercato dei capitali, facendo crescere il proprio debito ma riducendo tuttavia il proprio *gap* infrastrutturale (P. W. Beer, 2018).

All'inizio del 2021, anche l'Italia è entrata nel mercato dei *green bond*, legando i propri titoli a iniziative come le città smart, la riconversione ecologica di antichi siti demaniali tuttora inquinanti, la realizzazione in *project financing* di centrali fotovoltaiche o solari e altri progetti legati alla tutela ambientale.

La crescita del mercato dei *green bond*, e la sua relativa sostenibilità, è dovuta principalmente a due fattori: da una parte, l'ingresso nel mercato delle obbligazioni *green* da parte delle grandi imprese dei Paesi emergenti (in particolare, Cina ed India), dall'altra, la crescente attenzione delle istituzioni sovranazionali al tema della sostenibilità ambientale. Da parte degli investitori, entrambe le tendenze portano ad una maggiore attenzione alle tematiche connesse al cambiamento climatico e all'inclusione finanziaria, due temi centrali nell'agenda mondiale che trovano un forte riscontro nelle linee guida definite all'interno dei *Sustainable Development Goals* (SDGs) promossi dalle Nazioni Unite. L'interesse verso gli stessi è aumentato in maniera esponenziale soprattutto nell'ultimo decennio, arrivando a raggiungere nel 2021 emissioni superiori ai 400 miliardi. Si stima addirittura che prima del 2022 il valore dello *stock* (totale dei *bond* in circolazione) supererà il trilione di dollari.

Al momento, non esiste uno standard globale per certificare come “verde” un determinato *bond*, ma a supporto ci sono le linee guida elaborate dall'*International Capital Market Association* (ICMA, 2021). Un'obbligazione può rientrare nella categoria dei *green bond*, rispettando le seguenti caratteristiche: i proventi devono essere vincolati al progetto stesso e non impiegati per altre finalità, anche se simili; i proventi che sono recuperati con l'emissione delle obbligazioni verdi dovranno essere vincolati a un conto corrente, oppure trasferiti in un portafoglio specifico connesso all'emittente; almeno una volta all'anno, i proventi legati al progetto dovranno essere rendicontati; il controllo sui documenti e gli investimenti acquisiti dovrà essere seguito da un revisore esterno alla società emittente, in modo da certificare il rispetto delle indicazioni precedenti e il raggiungimento degli obiettivi.

Si tratta, a tutti gli effetti, di un'autoregolamentazione dei mercati priva di sanzioni legali, ma la cui violazione comporta pesanti ricadute reputazionali.

Per essere considerati tali, i *green bond* devono essere impiegati per il finanziamento e la promozione di programmi legati all'ambiente, quali: energie rinnovabili, efficienza energetica, prevenzione e controllo dell'inquinamento, gestione sostenibile delle risorse naturali e utilizzo del territorio, conservazione della biodiversità terrestre e marina, mobilità sostenibile, gestione sostenibile delle acque e delle acque reflue, adattamento al cambiamento climatico, prodotti, tecnologie per l'economia circolare, edilizia ecologica che rispetta standard o certificati, ecc.

Azioni previste nei Contratti di Fiume potrebbero essere incluse in quattro degli ambiti indicati. Peraltro, occorrerebbe che fossero evidenti gli obiettivi e i benefici ambientali previsti. L'emittente di un *green bond*, infatti, deve comunicare chiaramente agli investitori i requisiti di eleggibilità relativi a tali progetti, inclusi, ove possibile, i criteri di esclusione o qualsiasi altro processo che venga applicato per identificare e gestire potenziali rischi, che possa avere impatti ambientali e/o sociali correlati a tali progetti. Diversi sono i *green bond* attualmente sul mercato che finanziano azioni coerenti con la missione di un Contratto di Fiume, a partire dalle emissioni della *World Bank* che nel 2020 aveva raccolto sull'ambito 6,9 miliardi di dollari, di cui 2,4 impiegati, alla più prossima di CDP, richiamata al SDG6, che ha impegnato il 17% del portafoglio su azioni per la prevenzione del dissesto idrogeologico per 107 interventi. Gli emittenti sono tenuti ad elaborare, mantenere e tenere aggiornate informazioni riguardanti l'uso dei proventi, da essere aggiornate annualmente fino alla completa assegnazione, e in maniera tempestiva nel caso in cui vi siano sviluppi concreti. Tale *report* annuale dovrebbe includere un elenco di progetti nei quali sono stati collocati proventi derivanti dai *green bond*, nonché una breve descrizione dei progetti, degli importi ad essi assegnati e il loro impatto atteso. La trasparenza è particolarmente utile per comunicare l'impatto previsto dei diversi progetti. I *Green Bond Principles* (GBP) di ICMA raccomandano l'utilizzo di indicatori di *performance* qualitativi e, laddove possibile, misure di performance quantitative, nonché la divulgazione delle principali metodologie e/o considerazioni effettuate per la determinazione quantitativa. Di conseguenza è fondamentale predisporre un sistema di valutazione di *input*, *output* e possibilmente ricavi, già in fase di definizione dei progetti da finanziare attraverso *green bond*. Recentemente, la Commissione europea ha enfatizzato le potenzialità e il funzionamento del mercato dei *green bond*, presentando un pacchetto di misure intitolato "Energia pulita per tutti gli europei", secondo il quale dal 2021 sarà necessario un supplemento di 177 miliardi di euro all'anno per raggiungere gli obiettivi individuati per il 2030 su clima ed energia per i quali questi nuovi meccanismi di finanziamento e di investimento potrebbero giocare un ruolo essenziale (Borsa Italiana, 2021). Sempre la Commissione europea, nel 2019, ha sottolineato la necessità di meglio indirizzare i flussi di capitale finanziario agli investimenti sostenibili, di conseguenza, nel 2020, ha annunciato la definizione di uno standard europeo per i *green bond* che ha poi presentato a luglio 2021 ed è ora nella procedura co-legislativa da parte del Parlamento europeo e del Consiglio.

Lo standard sarà applicabile dagli emittenti corporate sia governativi, inclusi quelli provenienti al di fuori dell'Unione europea. Sono quattro i requisiti principali che caratterizzano il quadro proposto:

- i fondi raccolti dai *bond* dovranno essere assegnati esclusivamente a progetti in linea con la tassonomia europea;
- piena trasparenza in merito alle modalità di allocazione dei proventi obbligazionari attraverso dettagliati requisiti di *reporting*;
- controllo dei *green bond* europei da parte di revisori esterni, al fine garantire per assicurare la conformità con il regolamento e allineamento dei progetti con la tassonomia;
- affidabilità e autorevolezza dei revisori esterni.

Dal momento in cui ci sarà uniformità di definizione dei *Green Bond* e una rigorosa valutazione nel definirle (con magari dei *benchmark* specifici), i *green bond* avranno un alto potenziale di ulteriore crescita e trasparenza, aumentando così la diversificazione geografica e il merito di credito, nonché la platea degli investitori interessati, e, verosimilmente, potranno essere considerati, in un portafoglio obbligazionario, un *asset class* piccola ma strategica, per questo si stima una crescita di ulteriori 120 miliardi di nuove emissioni (Bank of America Merrill Lynch, 2015).

5.5 IL RUOLO DELLA PARTECIPAZIONE E CONDIVISIONE NEL FINANZIAMENTO DI PROGETTI CON RICADUTE TERRITORIALI E SOCIALI ATTRAVERSO L'EQUITY CROWDFUNDING

Il *crowdfunding* è uno strumento innovativo di raccolta fondi per il finanziamento di progetti e imprese. Esso consente ai *fundraiser* (soggetti che si occupano della pianificazione strategica e del coordinamento dell'intera attività di raccolta fondi) di raccogliere denaro proveniente da donatori o investitori diffusi attraverso piattaforme digitali. Uno degli elementi innovativo del *crowdfunding* è proprio l'utilizzo di piattaforme online che associano questa attività alla comunicazione sul web, sui social, ecc., che amplificano l'audience di potenziali investitori o donatori.

Il *crowdfunding* si declina in diverse forme. Esiste il *crowdfunding* non finanziario (*Donation* e *Reward crowdfunding*) che è di fatto una forma di donazione: i soggetti che partecipano alla raccolta fondi per i progetti non richiedono un ritorno finanziario successivo alla donazione. Nel contesto del *Reward crowdfunding*, si è sviluppato il "*crowdfunding* civico", solitamente usato per finanziare in forma partecipata iniziative che hanno a che fare con progetti di bene pubblico e/o di sviluppo territoriale. Un caso che ha fatto scuola nell'ambito del *crowdfunding* civico in Italia è stato quello del progetto di riqualificazione del portico di San Luca a Bologna, denominato "Un passo per San Luca". A seguito di questa iniziativa, sono state realizzate in Italia diverse altre campagne di *crowdfunding* civico, ma di un ammontare minore. La partecipazione e la donazione di fondi da parte dei cittadini per interventi che interessino il proprio territorio è importante dal punto di vista della creazione di una consapevolezza collettiva.

Esistono, inoltre, forme di *crowdfunding* finanziario che prevedono un ritorno economico a fronte dell'investimento e, a loro volta, si suddividono in:

- *Equity crowdfunding*, finalizzato alla raccolta di capitale di rischio di imprese; il finanziatore, quindi, partecipa e sostiene l'avvio o la crescita di un'iniziativa imprenditoriale beneficiando di potenziali futuri dividendi o plusvalenze;

Approfondimenti

"Un Passo per San Luca" è probabilmente il primo grande progetto di *crowdfunding* civico sviluppatosi in Italia e dimostra come questo strumento possa essere una via innovativa per tutelare e valorizzare i beni culturali del nostro Paese. In una fase storica in cui (anche) le risorse per la tutela del patrimonio artistico sono sempre più scarse, il *crowdfunding* può infatti rappresentare un'opzione interessante per avviare iniziative volte a recuperare e restaurare monumenti ed opere d'arte a rischio. Da un lato, questo strumento permette il reperimento di risorse economiche fondamentali attraverso modalità semplici e trasparenti; dall'altro, favorisce il coinvolgimento diretto dei cittadini in attività di tutela di un bene pubblico di grande rilievo, rinnovando la consapevolezza degli stessi di fronte ai bisogni del proprio territorio. Nel caso del San Luca sono state pensate "ricompense" che favorissero la partecipazione attiva al progetto. Il gruppo d'arte contemporanea Cracking Art, per esempio, ha messo a disposizione centinaia di piccole opere d'arte, "Le rane di San Luca", ricevute in dono da coloro i quali hanno partecipato all'iniziativa. Grazie a questa modalità operativa, dal 28 ottobre 2013 "Un passo per San Luca" è stato in grado di raccogliere 339.743 € attraverso 7.111 donazioni. Circa il 13% in più di quanto inizialmente richiesto dai promotori dell'iniziativa.

Percorsi di secondo welfare, 2021

• *Lending*, che avviene tramite sottoscrizione di un prestito a cui è associato un tasso di interesse. L'*equity crowdfunding*, essendo una forma di raccolta di risparmio pubblico, è normato in Italia da Consob (2020) ed è prevalentemente declinato ed utilizzato per finanziare nuove progettualità (es. *start-up*) che hanno bisogno del proprio capitale di rischio per poter sviluppare un prodotto, un servizio, ecc. La maggior parte delle piattaforme di *equity crowdfunding* in Italia sono “generaliste”, cioè non hanno un focus specifico nella scelta dei progetti imprenditoriali da finanziare, a parte le piattaforme “verticali” nel settore immobiliare e la piattaforma Ecomill³⁹ che è dedicata a progetti nel settore energetico-ambientale. L'idea dell'utilizzo dell'*equity crowdfunding* nel settore energetico è nata dalla osservazione del fenomeno delle comunità energetiche, in particolare nel nord Europa, iniziative in cui i cittadini partecipano allo sviluppo e finanziano progetti di energia rinnovabile. Le comunità energetiche rappresentano un modello partecipato di sviluppo e finanziamento di progetti energetici, per la produzione, la distribuzione e il consumo di energia proveniente da fonti rinnovabili. Tramite l'*equity crowdfunding* applicato a progetti nel settore energetico è possibile che cittadini e abitanti di un dato territorio possano investire nelle società veicolo che realizzano impianti da fonti rinnovabili o che realizzano interventi di efficienza energetica sul loro territorio, creando quindi delle “comunità” intorno a tali progetti e permettendo, oltre che un impatto ambientale positivo, anche ricadute economiche sui territori interessati dai progetti stessi.

Sulla piattaforma Ecomill è infatti possibile investire in progetti infrastrutturali nel settore energetico (società veicolo che realizzino impianti da fonti rinnovabili o interventi di efficienza energetica), investendo anche piccole somme di denaro e beneficiando dei ritorni economici dell'investimento. Permette quindi a investitori diffusi sul territorio di investire in modo informato, diretto e non “mediato” in tali progetti, e di beneficiarne economicamente, creando partecipazione e redistribuzione sui territori. L'*equity crowdfunding* così declinato offre ai promotori di progetti nel settore energetico un canale di finanziamento innovativo e alternativo, garantendo anche la possibilità di coinvolgimento di cittadini, investitori e *stakeholder* locali. Ciò permette di dare visibilità a progetti generando partecipazione nei territori e mercati di riferimento. Su Ecomill è possibile anche finanziare *start-up* di settore, quindi nuove iniziative imprenditoriali che abbiano finalità di impatto ambientale e sociale positivo.

Altri esempi di progetti in corso di valutazione da parte dello *staff* di Ecomill includono la riqualificazione di un mercato coperto da realizzarsi in una città italiana e che verrà dato in concessione ad un soggetto privato “collettivo”, cioè costituito da soggetti privati e che verrà partecipato dai cittadini tramite una campagna di *equity crowdfunding*. Si tratta della riqualificazione di un bene comune con il fine di favorire attività commerciali, culturali e di creare valore imprenditoriale, ma in un'ottica di riappropriazione e di ri-condivisione di un'infrastruttura legata al territorio. L'*equity crowdfunding* è pensato per finanziare realtà imprenditoriali che intendono sviluppare un progetto con ritorni economici. Tuttavia, sia la natura del progetto sia la specificità delle aziende coinvolte, può permettere, oltre alla giusta remunerazione del capitale investito, la partecipazione

Punti di vista

«Le piattaforme di crowdfunding sono diventate dei luoghi in cui avvengono interazioni positive. Ci sono delle persone che hanno delle idee: le espongono e le raccontano con lo storytelling. Sostanzialmente, c'è la narrativa all'interno delle piattaforme di crowdfunding. Poi ci sono le persone che sostengono, che partecipano e che contribuiscono alla realizzazione dei progetti».

A. Rindone, 2018

³⁹ Ecomill, piattaforma di *equity crowdfunding* (www.ecomill.it/).

di una comunità, la riqualificazione e valorizzazione del territorio anche in chiave ambientale e lo sviluppo socioeconomico locale inteso proprio in termini di creazione di valore.

Potrebbe essere interessante, in proposito, esplorare il ruolo dell'*equity crowdfunding* nell'ambito di un Partenariato Pubblico Privato, nel quale la piattaforma di *equity crowdfunding* possa svolgere il ruolo di aggregatore del capitale privato.

In conclusione, queste riflessioni potrebbero essere da spunto per ulteriori sviluppi su come uno strumento così innovativo come il *crowdfunding* possa contribuire a dare risposte e soluzioni utili anche nel contesto dei Contratti di Fiume. Le diverse forme di *crowdfunding* fino ad oggi utilizzate potrebbero costituire per i Contratti di Fiume una ulteriore possibilità per sostenere alcune delle misure previste dai loro Programmi d'Azione.



BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

PUBBLICAZIONI

Agenzia Europea dell'Ambiente, "L'ambiente in Europa: Seconda valutazione - 9. Acque interne", 2008

<https://www.eea.europa.eu/it/publications/92-828-3351-8/9it.pdf/view>

L. Armano, "Evoluzione e natura giuridica delle Regole Ampezzane", in Luca Giarelli (a cura di), *Naturalmente divisi. Storia e autonomia delle antiche comunità alpine*, 2013

[https://www.unimontagna.it/web/uploads/2016/01/Naturalmente divisi. Storia e autonomia.pdf](https://www.unimontagna.it/web/uploads/2016/01/Naturalmente_divisi_Storia_e_autonomia.pdf)

Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio, "Fondazioni di origine bancaria", 2021

<https://www.acri.it/fondazioni/>

ASVIS, "Finanza per lo sviluppo sostenibile. Un tema strategico per l'Agenda 2030", Position paper, 2020

[https://asvis.it/public/asvis2/files/Approfondimenti/GdL Trasv FINANZA.pdf](https://asvis.it/public/asvis2/files/Approfondimenti/GdL_Trasv_FINANZA.pdf)

A. Bandura, *Autoefficacia. Teoria e applicazioni*, Edizioni Erickson, Trento, 2000

M. Bastiani, S. Mazzuca, G. Scanu, "Coinvolgimento e partecipazione dei portatori d'interesse. Approcci, metodi e strumenti per i processi di Contratto di Fiume, Creiamo PA", 2020

<https://creiamopa.minambiente.it/index.php/documenti/send/29-l6wp2-strumenti-cdf/206-2021-l6wp2-toolkit-portatori-interesse>

Bank of America, Merrill Lynch, *Climate Capital – Global Green Bonds*, Primer, 2015

P. W. Beer, "L'evoluzione storica dei Green Bond e l'opportunità di diventare un'asset class obbligazionaria strategica nel prossimo futuro", Il Punto, 2018

<https://www.ilpuntopensionielavoro.it/site/home/finanza/green-piece-nascita-e-evoluzione-dei-green-bond.html>

BlackRock, "Sustainability goes mainstream 2020. Global Sustainable Investing Survey", 2020

Borsa Italiana, "Cosa sono i Green Bond", 2021

<https://www.borsaitaliana.it/notizie/sotto-la-lente/green-bond-definizione.htm>

A. Bruno, "Principio dell'operatore economico di mercato (MEOP) ed aiuti di Stato negli appalti per il settore culturale", *Il diritto Amministrativo* Rivista Giuridica Anno XIII, n. 11, Novembre, 2021

<https://www.ildirittoamministrativo.it/Principio-operatore-economico-di-mercato-MEOP-ed-aiuti-di-Stato-negli-appalti-per-il-settore-culturale-Aurelio-Bruno/stu588>

M. Bussone, "Ripartiamo da qui. Nessuno si salva da solo", Congresso UNCEM, 2020

<https://uncem.it/wp-content/uploads/2020/10/BUSSONE-relazione-23102020.pdf>

Cassa Depositi e Prestiti (CDP), “Piano industriale 2019-2021”, 2018
<https://www.cdp.it/sitointernet/it/homepage.page?redirectflag=1>

CNR – IRSA, “Area Tematica 1. Gestione Sostenibile delle Risorse Idriche”, visto il 10 novembre 2021
<http://www.irsa.cnr.it/index.php/ita/aree-tematiche/area-tematica-1>

Consob, “Regolamento sulla raccolta di capitali tramite portali on-line”, Adottato con delibera n. 18592 del 26 giugno 2013, aggiornato con le modifiche apportate dalla delibera n. 21259 del 6 febbraio 2020
https://www.consob.it/documents/46180/46181/reg_consob_2013_18592.pdf/54eae6e4-ca37-4c59-984c-cb5df90a8393

Deutsche Bank, “Gli investimenti, ai tempi del Covid, diventano sempre più green”, *Db Magazine*, April 12, 2021

EPAS, “Il partenariato pubblico – privato: normativa, implementazione metodologica e buone prassi nel mercato italiano. Linee Guida, pubblicazione realizzata con il cofinanziamento dell’Unione europea” - PONGAS FSE 2007-2013
https://www.affariregionali.it/media/169645/epas_-_studio-ppp_def090315.pdf

A. Fari, “La sussidiarietà orizzontale in materia ambientale: il ruolo dei privati e l’esercizio di funzioni pubbliche”, in Riv. Quadrimestrale di *Diritto dell’Ambiente*, n. 3, Giappichelli Editore, 2015

G. Hardin, “The Tragedy of the Commons, Science”, New Series, Vol. 162, No. 3859, Dec. 13, *American Association for the Advancement of Science*, 1968

International Capital Market Association (ICMA), “Green Bond Principles, Voluntary Process Guidelines for Issuing Green Bonds”, 2021 <https://www.icmagroup.org/assets/documents/Sustainable-finance/2021-updates/Green-Bond-Principles-June-2021-140621.pdf>

R. Labonté, G. Laverack, *Health Promotion in Action: from local to global empowerment*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008

U. von der Leyen, “Discorso alla seduta plenaria del Parlamento europeo”, Strasburgo, 27 novembre, 2019,
https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/president-elect-speech_it.pdf

D. Mosey (edited by), *Collaborative Construction Procurement*, Wiley, 2019

Nazioni Unite, “Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile (contenente i 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile – Sustainable Development Goals, SDGs)”, Settembre 2015
<https://unric.org/it/agenda-2030/>

G. Osti, E. Jachia (a cura di), *AttivAree. Un disegno di rinascita delle aree interne*, Il Mulino, 2020

F. Panetta, “Finanza sostenibile: trasformare la finanza per finanziare la trasformazione”, 50° anniversario dell’Associazione Italiana per l’Analisi Finanziaria, 25 gennaio 2021
https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2021/html/ecb.sp210125_1~2d98c11cf8.it.html

Papa Francesco, *Lettera enciclica Laudato si' del Santo Padre Francesco sulla cura della casa comune*, Libreria Editrice Vaticana, 2015

https://www.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si_it.pdf

E. Parisi, N. Posteraro (a cura di), *Dialogo sugli appalti collaborativi*, Editoriale Scientifica, 2019

Percorsi di secondo welfare, “*Un passo per San Luca, un passo per il welfare culturale*”, 2021

<https://www.secondowelfare.it/primo-welfare/innovazione-sociale/un-passo-per-san-luca-un-passo-per-il-welfare-culturale/>

A. Portera, “I Contratti di Fiume”, Rivista *Federalismi.it*, Riv. di Diritto Pubblico italiano, comparato europeo, n. 18/17, 27 settembre 2017

<https://www.federalismi.it/ApplOpenFilePDF.cfm?artid=34824&dpath=document&dfile=26092017110440pdf&content=1%2Bcontratti%2Bdi%2Bfiume%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B>

R. D. Putnam, *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*, Princeton, 1993

R. D. Putnam, *Capitale sociale e individualismo*, ed. il Mulino, Bologna, 2004

A. Rindone, *Crowdfunding, semplicemente 'produzioni dal basso'*. Intervista di Crowd Funding, 2018

<https://www.crowd-funding.cloud/it/crowdfunding-semplimente-produzioni-dal-basso-intervista-a-angelo-rindone-1303.asp>

P. Rizzuto, G. Mendicino, F. Colosimo (a cura di), *Il Contratto di Fiume Crati- Dossier conoscitivo per il governo della risorsa fiume*, editore Falco, 2017

Symbola, “Manifesto: un’economia a misura d’uomo contro la pandemia e la crisi climatica”, Sacro Convento di Assisi, 2020

https://www.symbola.net/wp-content/uploads/2021/03/210x297_MANIFESTO-ASSISI-2021.pdf

SVIMEZ, “L’Italia diseguale di fronte all’emergenza pandemica: il contributo del Sud alla ricostruzione”, 2020

http://lnx.svimez.info/svimez/wp-content/uploads/2020/11/rapporto_2020_sintesi.pdf

SVIMEZ, “Nord e Sud: uniti nella crisi e divisi nella ripartenza. La contabilità regionale della crisi e le previsioni 2021-22”, 2021

http://lnx.svimez.info/svimez/wp-content/uploads/2021/07/2021_07_29_anticipazioni_testo.pdf

Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume, “Definizioni e requisiti qualitativi di base dei Contratti di Fiume”, 2015

http://www.a21italy.it/wp-content/uploads/2014/06/CDF_Definizione-e-Requisiti-di-Base.pdf

The Economist, “Green bonds channel private-sector funding to the climate”, Giugno 8, 2017

<https://www.economist.com/finance-and-economics/2017/06/10/green-bonds-channel-private-sector-funding-to-the-climate>

F. Timmermans, “Investiremo su famiglie e auto elettriche. Ecco il nuovo Green Deal,” *La Repubblica.it*, 10 Luglio 2021

https://www.repubblica.it/esteri/2021/07/10/news/timmermans_serve_un_green_deal_sociale_sosterremo_le_famiglie_-309839607/

UNCem -Unione nazionale Comuni Comunità Enti montani, “La Montagna e i territori green e intelligenti nel Piano nazionale Ripresa e Resilienza”, marzo 2021
<https://uncem.it/wp-content/uploads/2021/03/PNRR-e-Montagna-mar2021-v2.pdf>

S. Valaguzza, *Governare per contratto. Come creare valore attraverso i contratti pubblici*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018

S. Valaguzza, *Gli accordi collaborativi nel settore pubblico: dagli schemi antagonisti ai modelli dialogici*, Rivista *Il diritto dell'economia*, anno 65, n. 99 - 2 2019

S. Valaguzza, *Collaborare nell'interesse pubblico*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019

S. Valaguzza, E. Parisi, “Public Private Partnerships. Governing Common Interest (Partenariati Pubblico Privato. Governare gli interessi comuni)” Edizioni Elgar, 2020

World Economic Forum, “The Global Risks Report 2019”, 14th Edition, published by the World Economic Forum, 2019
https://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_Report_2019.pdf

DIRETTIVE EUROPEE E ACCORDI INTERNAZIONALI

Commissione europea, Libro Verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni, 2004 <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/94a3f02f-ab6a-47ed-b6b2-7de60830625e>

Commissione europea, Decisione, Aiuto di Stato N 343/2010 – Italia – Sostegno a favore della costituzione di reti di imprese”, C(2010)8939, 26 gennaio 2011

Commissione europea, Codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento europei, 2014a ISBN 978-92-79-35216-4 – doi:10.2767/44046

Commissione europea, Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato, 2014b
https://www.mise.gov.it/images/stories/normativa/Regolamento651_2014.pdf

Commissione europea, Regolamento (UE) n. 868/2014 che modifica gli allegati del regolamento (CE) n. 1059/2003 del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo all'istituzione di una classificazione comune delle unità territoriali per la statistica (NUTS), 8 agosto, 2014c <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0868&from=IT>

Commissione europea, Accordo di Parigi, 2016 https://ec.europa.eu/clima/eu-action/international-action-climate-change/climate-negotiations/paris-agreement_it

Commissione europea, Strategia UE sulla biodiversità per il 2030 - Riportare la natura nella nostra vita, 27 maggio, 2020a
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0277_IT.html

Commissione europea, Relazione sull'attuazione delle strategie macroregionali dell'UE, 2021a
https://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm?action=publications.details&languageCode=it&publicationId=1387

Commissione europea, Un Green Deal europeo, 2021b

https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it

Commissione europea, Obiettivi strategici chiave della nuova PAC, 2021c https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/new-cap-2023-27/key-policy-objectives-new-cap_it

Commissione europea, Rispettare il pilastro europeo dei diritti sociali, 2021d

<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=it&catId=1226>

Commissione europea, Politica di coesione 2021-2027, 2021 https://ec.europa.eu/regional_policy/it/2021_2027/

Commissione europea, Fondi strutturali e di investimento europei, 2021 https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_it

Consiglio dell'Unione europea, Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), 2005

<https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/3452>

Parlamento europeo, Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, 2013

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303&from=DE>

Parlamento europeo, Integrated Territorial Investments as an Effective Tool of the Cohesion Policy, IP/D/CONT/IC/2018-156, 25 marzo 2019 https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/162823/25032019_CONT_Briefing_ITI_Final.pdf

Parlamento europeo, Regolamento (UE) 2020/852 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088, 18 giugno, 2020

https://www.covip.it/sites/default/files/direttive_europee/celex_32020r0852_it_txt_0.pdf

Parlamento Europeo, InvestEU: il programma dell'UE per favorire gli investimenti, 2021a

<https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/eu-affairs/20210225STO98708/investeu-il-programma-dell-ue-per-favorire-gli-investimenti>

Parlamento europeo, Regolamento (UE) 2021/1060 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti, 30 giugno, 2021b <https://www.anpal.gov.it/documents/552016/1065204/regolamenti-politica-coesione-2021-2027.pdf/9bdb57a-a5f3-bb56-8459-e86eeb5fa3a2?t=1625062191756>

Parlamento europeo, Delocalizzazione della CO2: ecco come fermare le aziende che non rispettano le regole sulle emissioni di carbonio, 2021c

<https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/society/20210303STO99110/delocalizzazione-della-co2-come-fermare-le-pratiche-scorrette>

LEGISLAZIONE NAZIONALE, REGIONALE E ALTRI TESTI CITATI

Agenzia per la Coesione territoriale, Small Project Funds: il contenuto dell'art. 25 del nuovo Regolamento Interreg, 2021
https://www.agenziacoesione.gov.it/news_dai_programmi/small-project-funds/

Camera dei Deputati, Servizio Studi, Gli aiuti di Stato nell'epidemia da COVID-19: il quadro europeo, 2021
https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1211696.pdf?_1586257783260

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, UN Environment, Finanziare il Futuro. Rapporto del Dialogo Nazionale dell'Italia per la finanza sostenibile, 2017
https://www.mite.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/sviluppo_sostenibile/Financing_the_Future_Summary_IT.pdf

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Delegazione Italiana in Convenzione Alpi, I Contratti di Fiume in Italia (e oltre confine), Il X Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume e il Contributo del Ministero dell'Ambiente alla diffusione e all'internazionalizzazione dei Contratti di Fiume, 2017
https://www.mite.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/convenzionealpi/rapporto_Convenzione_Alpi_novembre2017.pdf

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Contesto e Temi dell'azione della Direzione Generale per lo sviluppo sostenibile, per il danno ambientale e per i rapporti con l'Unione europea e gli organismi internazionali, 2018
https://www.mite.gov.it/sites/default/files/archivio/biblioteca/contesto_temi_azione_dgsvi.pdf

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Documento di Economia e Finanza 2021, Relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate L. 196/2009, art. 10 integrata dal D.Lgs 88/2011, art. 7, 2021 http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/def_2021/DEF_2021_Allegato_Coesione.pdf

Ministero per il Sud e la Coesione territoriale, Piano Sud 2030 - Sviluppo e Coesione per l'Italia, 2020
https://www.ministroperilsud.gov.it/media/2003/pianosud2030_documento.pdf

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Politiche di Coesione, La programmazione della politica di coesione 2021-2027, Roma, 2019 https://opencoesione.gov.it/media/uploads/temiunificanti_2021_2027.pdf

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Politiche di Coesione, Programmazione della politica di coesione 2021-2027 Accordo di partenariato – Bozza del 23 giugno 2021
<https://opencoesione.gov.it/media/uploads/bozza-accordo-partenariato-2021-2027-italia-23-06-2021.pdf>

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica, PPP 100 Domande/Risposte III Edizione, Dicembre 2018
<https://it.readkong.com/page/partenariato-pubblico-privato-ppp-ci-pe-9064646>

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Politiche Europee, Aiuti di Stato, 2021
<https://www.politicheeuropee.gov.it/it/attivita/aiuti-di-stato/>

Regione Abruzzo, Abruzzo Prossimo - Linee di indirizzo strategico per lo sviluppo sostenibile e l'integrazione dei fondi 2021-30, 2021 <https://www.regione.abruzzo.it/system/files/europa/abruzzo-prossimo/abruzzo-prossimo.pdf>

Regione Campania, Strategia Regionale di Ricerca e Innovazione (RIS 3), 2018

<http://ris3.regione.campania.it/index.php/strategia/documenti>

Regione Campania, Documento Regionale di Indirizzo Strategico Programmazione 2021–2027, 2020

http://www.burc.regione.campania.it/eBurcWeb/directServlet?DOCUMENT_ID=126984&ATTACH_ID=189793

Regione Marche DGR n.1519 del 19/11/2018

https://www.regione.marche.it/Portals/0/Agricoltura/Accordi/DGR1519_18_Linee%20Guida%20AAA.pdf?ver=2018-11-21-114115-950&ver=2018-11-21-114115-950%20

Regione Piemonte, Piano di Tutela delle Acque, 2007

<https://www.regione.piemonte.it/web/temi/ambiente-territorio/ambiente/acqua/piano-tutela-delle-acque-pta-2007>

Regione Piemonte, Linee guida regionali per l'attuazione dei Contratti di Fiume e di Lago, 2011

https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/2018-11/linee_guida_contratti_fiume.pdf

Regione Piemonte, Documento strategico Unitario (DSU) della Regione Piemonte per la programmazione dei fondi europei 2021-2027, 2021

<https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/2021-09/DSU%20STRADEF%209%20luglio%202021.pdf>

LEGAL DISCLAIMER

“I contenuti di cui ai paragrafi e sottoparagrafi elaborati dagli autori terzi ed offerti dal documento tecnico dal titolo “Il supporto finanziario ai processi e programmi d'azione dei Contratti di Fiume. Stato dell'arte e prospettive” sono stati redatti con la massima cura/diligenza e sottoposti ad un accurato controllo. I curatori, tuttavia, non rispondono di eventuali imprecisioni, errori, omissioni, derivanti dai suddetti contenuti e dalle informazioni e/o opinioni ivi presenti, declinando, pertanto, ogni responsabilità conseguente.”

Competenze e Reti
per l'Integrazione
Ambientale e per
il Miglioramento
delle Organizzazioni
della PA

Edizione 2021

