

Relazione illustrativa alla proposta di legge n. 357  
a iniziativa dei Consiglieri Giancarli, Biancani, Bissoni, Giorgini, Giacinti, Rapa, Micucci

Modifiche alla legge regionale 12 novembre 2012, n. 31  
"Norme in materia di gestione dei corsi d'acqua"

Signori Consiglieri,

la legge regionale 12 novembre 2012, n. 31 recante: "Norme in materia di gestione dei corsi d'acqua" fu una delle prime leggi regionali a dettare norme inerenti progetti generali di gestione dei corsi d'acqua per definire strategie e azioni da intraprendere, compatibili con i principi dello sviluppo sostenibile, anche mediante la programmazione di interventi finalizzati alla riqualificazione dei corsi d'acqua e delle funzioni ecosistemiche ad essi connesse. Fu orientata poi nella sua applicazione con le linee guida alla "Manutenzione", una parola e un concetto che da tempo risuona come uno dei fabbisogni indispensabili per la cura del territorio.

Rispetto al 2012 il contesto sociale e ambientale si è andato via via modificando soprattutto in relazione al tema dei cambiamenti climatici, che rappresentano oggi un sfida globale all'attenzione dei governi nazionali e locali. Le Conferenze ONU sul cambiamento climatico (ultima COP 25 di Madrid), il Quadro di Riferimento di Sendai per la Riduzione del Rischio di Disastri 2015-2030, adottato a Sendai, Giappone, nel marzo 2015, in occasione della Terza Conferenza Mondiale delle Nazioni Unite e i contenuti dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile del programma ONU ci richiamano l'attenzione sulla "gestione dei corsi d'acqua" che non può più essere affrontata in maniera settoriale, ma attraverso interventi 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.

La norma, come allora concepita, però si limitò, nel rispetto della normativa statale e regionale in materia, ad omogeneizzare le iniziative necessarie al presidio e alla gestione degli ambienti fluviali nel territorio della Regione (articolo 2, comma 3), attraverso le linee guida proposte dalla Giunta regionale per l'elaborazione dei progetti generali di gestione, poi approvate dall'Assemblea legislativa.

La pianificazione approvata dalle Autorità di bacino distrettuale in materia di qualità delle acque e di rischio alluvioni impone oggi, a maggior ragione, un approccio integrato e innovativo nella gestione dei nostri corsi d'acqua, che sono ancora soggetti a fenomeni alluvionali e di inquinamento, che necessitano di una rilettura globale comprendente i territori contermini, anche ai fini di uno sviluppo locale durevole e sostenibile.

Uno strumento normativo nuovo che nel panorama nazionale ha affrontato con un approccio integrato questi temi è stato il "Contratto di Fiume", introdotto nel 2016 con l'articolo 68 bis nel Codice dell'Ambiente, parte terza "Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche", sezione I "Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione", Titolo II "I distretti idrografici, gli strumenti e gli interventi", capo II "Gli strumenti".

Il Contratto di Fiume, giuridicamente così riconosciuto, rappresenta pertanto uno degli strumenti normativi di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche ideali di riferimento per la gestione dei corsi d'acqua dettata dalla l.r.

31/2012. Il contratto di fiume può essere visto come il luogo privilegiato delle analisi conoscitive di base e della concertazione, sia per le decisioni strategiche di mitigazione del rischio idrogeologico e di gestione delle risorse idriche da attuare, che per la ricerca di implementazioni utili a soluzioni di sviluppo locale nel contesto di una gestione integrata dei corsi d'acqua.

Quanto sopra è in linea e in coerenza anche con il recente documento del dicembre 2019 della Conferenza della Regioni “Proposte strategiche in materia ambientale” nel quale si propone che i Contratti di Fiume vengano indicati come strumenti da attivare e da implementare per l’attuazione della Direttiva Acque e della direttiva Alluvioni.

La Regione Marche, ha aderito alla Carta Nazionale dei Contratti di Fiume (2014), ha cominciato il suo rapporto con questi strumenti, ha costituito un Tavolo Tecnico Regionale Permanente di Coordinamento sui CdF (2016); ha anche inserito nel Piano Formativo Regionale 2018 un Laboratorio di Programmazione e Progettazione partecipata su “I Contratti di Fiume”, che ha utilizzato, come bacino pilota, il Fiume Esino. Nelle Marche sono stati avviati fino ad ora 11 Contratti di Fiume; la superficie regionale interessata da Contratti di Fiume copre quasi il 40% del territorio regionale. Questi nuovi strumenti di governance partecipata sono stati tutti promossi dal basso grazie alla sensibilità dell’associazionismo ambientale, degli stakeholders interessati e di oltre 100 Comuni (su 227 delle Marche). La Regione ha sottoscritto i manifesti di intenti di questi contratti pur non avendoli ancora riconosciuti per legge. Questi dati mostrano che ormai quasi il 50% della popolazione regionale residente è coinvolta da processi di Contratto di Fiume.

Nell’ambito di questo panorama, che evidenzia la dimensione che i Contratti di Fiume hanno acquisito nella regione Marche in termini di rilevanza sociale e di prospettiva di “governo del territorio” con un approccio innovativo partecipato e dal basso, al momento solo i Contratti di Fiume per il Foglia, Esino, Misa Nevola e Musone, sono in una fase molto avanzata, mentre altri contratti di Fiume sono, dopo la firma del manifesto d’intenti, ancora nella fase iniziale o intermedia del percorso.

I “Contratti di Fiume” hanno acquistato quindi nella nostra regione una rilevanza politico-strategica che non può più essere trascurata soprattutto in vista delle sfide di “governo del territorio” e di governance partecipata dell’ambiente che le norme europee e internazionali, nella stagione dei cambiamenti climatici, impongono (si pensi ad esempio al New Green Deal).

Per tutto questo si propone di modificare la legge regionale 12 novembre 2012, n. 31 recante: “Norme in materia di gestione dei corsi d'acqua” nel modo seguente.

Con l'articolo 1 si aggiunge un nuovo articolo dopo il primo della l.r. 31/2012. Nel primo comma viene introdotto lo strumento del contratto di fiume, richiamandone la definizione inserita nel testo unico ambiente con l'articolo 68 bis ed attribuendo ad esso un ruolo che va oltre la realizzazione delle opere di manutenzione straordinaria e ordinaria necessarie per la prevenzione e la messa in sicurezza della regione fluviale rispetto al rischio idrogeologico e agli squilibri fisico-ambientali, ma lo identifica anche come strumento che concorre alla tutela ambientale e alla valorizzazione dei territori fluviali, contribuendo allo sviluppo locale di tali aree. Nel secondo comma si manifesta la volontà che i contratti di fiume divengano una sintesi programmatica, uno strumento di integrazione e coordinamento fra le diverse politiche settoriali che coinvolgono la gestione dell'ambiente fluviale.

L'articolo 2 contiene varie modifiche dell'articolo 2 della legge.

Innanzitutto si introduce un apposito comma nel quale viene ampliato e specificato il contenuto dei progetti generali di gestione. Gli interventi contenuti in essi devono essere il risultato di una visione integrata fra più ambiti per rispondere contemporaneamente a varie esigenze legate al contesto fluviale: riduzione del rischio idrogeologico, miglioramento dello stato ecologico (in tutti i suoi aspetti di qualità biologica, elementi fisico-chimici, chimici e idromorfologici) e tutela degli ecosistemi e della biodiversità.

Tali progetti dovrebbero essere sviluppati, valorizzando i percorsi partecipati condotti per la redazione dei Programmi d' Azione proposti dai Contratti di Fiume presenti nel territorio regionale.

Con il comma 4 si vuole introdurre una norma per garantire l'aggiornamento periodico delle linee guida in ragione delle normative nazionali e delle innovazioni tecniche e tecnologiche sopravvenute.

Il comma 5 vuole garantire che i Contratti di Fiume abbiano dei percorsi il più possibile standardizzati, sulla base di linee procedurali elaborate ed adottate a livello nazionale. Per fare ciò la Giunta si avvale anche di organismi già esistenti. A questo proposito va ricordato che la Regione con deliberazione di Giunta regionale n. 217 del 18 marzo 2016 aveva istituito il Tavolo tecnico regionale permanente di coordinamento dei contratti di fiume proprio per garantire una regia regionale che orientasse i contratti di fiume nascenti verso percorsi omogenei.

Inoltre, nell'ottica sempre più condivisa di costruire processi partecipati territoriali che favoriscono anche forme di sussidiarietà orizzontale e di responsabilizzazione collettiva verso il raggiungimento di alcuni obiettivi, si prevede che per le attività di manutenzione, di tutela dell'ecosistema fluviale e di gestione della vegetazione ripariale possano essere coinvolti, sulla base di apposite convenzioni, soggetti pubblici e privati che abbiano interesse in tale attività (si pensi alle associazioni locali, alle cooperative sociali e agli imprenditori agricoli).

Alcuni commi dello stesso articolo infine modificano esplicitamente le parti della l.r. 31/2012 nelle quali venivano fatti riferimenti all'esercizio di funzioni che, in seguito all'approvazione della l.r. 3 aprile 2015, n. 13 "Disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative esercitate dalle Province", sono state trasferite alla Regione.

L'ultimo articolo prevede l'invarianza finanziaria.