

I contratti di fiume: l'utopia nei territori dell'acqua

Massimo Bastiani

Con Alberto Magnaghi ci conoscemmo all'inizio degli anni '90 in occasione della revisione generale e aggiornamento del Piano Regolatore di Gubbio di Giovanni Astengo.

Oltre ai temi ben noti sulla tutela dei centri storici che portarono alla Carta di Gubbio, Astengo in quel piano promuoveva un approccio simbiotico e virtuoso tra città storica e agricoltura. Alberto guardò con grande attenzione a questo aspetto e alle scelte fatte a Gubbio e Assisi, senza però tralasciare le criticità e gli effetti avversi che si erano prodotti.

Come Astengo anche Alberto, seppur in maniera più radicale, cercava nella pianificazione un principio ordinatore che garantisse il rovesciamento di ruolo "fra spazi urbanizzati e spazi aperti". In grado cioè di consentire di "risanare i sistemi ambientali e le reti ecologiche, trattare nuovamente le acque e l'agricoltura come risorse primarie della organizzazione sostenibile del territorio" (MAGNAGHI 2012c, 111).

L'integrazione tra pianificazione e sviluppo di nuovi modelli economici poggia, in Magnaghi, sull'assegnazione di un ruolo ri-generativo all'agricoltura come preconditione del ritorno al territorio "in quanto attività essenziale rifondativa del nuovo rapporto coevolutivo fra insediamento umano e ambiente e di una nuova civiltà dell'abitare il territorio in chiave bioregionale" (MAGNAGHI 2020, 95).

Pur da diverse angolazioni è interessante notare come sia in Astengo che in Magnaghi il ruolo dell'agricoltura sia visto nella prospettiva di produrre effetti economici e politici.

Astengo, davanti alla speculazione sui suoli del dopoguerra, propone di contenere e razionalizzare la trasformazione delle città ai danni dell'agricoltura, assegnandole un ruolo paesaggistico/alimentare basato sul concetto di bilancio "nutritivo di un territorio" (ASTENGO, BIANCO 1946). Concetto sviluppato da Magnaghi nella "riconnesione delle urbanizzazioni contemporanee al proprio territorio rurale" e con "la produzione e consumo locale del cibo, dei servizi ecosistemici ed eco-territoriali come base riproduttiva della bioregione". All'interno della sua ricerca, lo spazio aperto diviene un "luogo laboratorio di nuove relazioni produttive, ambientali e fruibili fra città e mondo rurale" (MAGNAGHI 2010, 195).¹

Il PRG di Gubbio (unico PRG del quale Magnaghi si sia occupato) diventa un'occasione di studio e di approfondimento. Nei suoi appunti di programma del Luglio 2000, Alberto avvia le sue riflessioni.

A Gubbio la rottura del rapporto fra città e territorio nell'ultimo secolo è evidente nella contrazione dell'agricoltura avvenuta a partire dagli anni '50 e nella parallela crescita del settore industriale (cementifici) e terziario. A questo proposito la previsione di Astengo per Gubbio (5.000 occupati in agricoltura attraverso il traino dei terreni di pianura attigui alla città storica), pur rappresentando un modello giusto, fallisce perché i tempi sono sbagliati, l'azione politica di fatto non lo sostiene lasciando la previsione urbanistica priva di misure economiche adeguate alla sua realizzazione (MAGNAGHI 2000a).

¹ V. anche: MAGNAGHI 2020 e 2023; MAGNAGHI, FANFANI 2010.

Il limite del Piano di Astengo è stato quello di aver concentrato tutto il potenziale agricolo in una conservazione polarizzata che ha prefigurato un sistema chiuso, vincolistico e al contrario lo ha reso più vulnerabile. “La losanga rappresentata dai territori agricoli di pregio individuata da Astengo nella piana non ottiene i risultati sperati e al contrario diviene un cavallo di Troia per la futura urbanizzazione” (*ibidem*).

L’approccio conservativo al territorio, seguendo un’interpretazione esclusivamente ‘difensiva’, è distante dall’idea territorialista che si basa sull’ipotesi che i soggetti del piano siano fruitori e produttori di territorio, che cioè nel produrre un bene privato producano anche un bene pubblico. Alla revisione del PRG contribuirono anche Bruno Gabrielli e a Cesare Macchi Cassia, di conseguenza si creò un’ulteriore occasione per un confronto tra due fronti di ricerca distinti, quello di Gabrielli (di tradizione astenghiana) e quello di Magnaghi più orientato alla costruzione sociale del piano. Un accostamento che viene a concretizzarsi, in quegli stessi anni, prima in un convegno tenutosi a Gubbio e poi in un testo curato da Giuseppe Cinà (1997, 12): “due posizioni nettamente distinte, ma che adombrano un reciproco interesse e un comune indirizzo: una trasformazione comunque radicale del piano tradizionale”.

Durante i mesi dedicati alla revisione del PRG, Alberto non si accontenta di carte e narrazioni, il territorio lo vuole conoscere davvero. Lo girammo dalle campagne ai borghi rurali e, per vedere i punti meno accessibili, decise anche di sorvolarlo con un piccolo aereo. Le giornate erano molto intense e si concludevano con interminabili conversazioni che tenevamo nella mia casa di campagna, su ciò che vedevamo e conseguenti riflessioni, che spesso si spingevano dalla tarda serata fino al mattino.

Attraverso lo scenario progettuale da noi proposto, si intese invertire il processo di urbanizzazione della piana agricola di Gubbio, potenziando il sistema policentrico pedemontano (persistente nel tempo ma su dinamiche casuali) riconnettendolo, attraverso i sistemi agro-ambientali di valle ancora presenti (corridoi ecologici, acqua, trame agricole, boschi) al tessuto storico. Nelle nostre previsioni il sostegno economico all’azione di piano, oltre

che sulla competitività del sistema agro-terziario proposto, anticipava il principio del Pagamento dei Servizi Ecosistemici (PES) e si basava sul riconoscimento della produzione di beni pubblici, attraverso la gestione ed il miglioramento dei servizi agro-ecosistemici.

Un ulteriore elemento di rilievo legato a quel periodo riguarda gli Statuti medievali della città che, per modalità di formazione e attenzione data all’acqua, hanno contribuito a influenzare il mio lavoro successivo sui contratti di fiume e hanno dato ad Alberto un’occasione di approfondimento disciplinare. Si sottolinea, in questo senso, “il significato di piano-processo rappresentato dagli Statuti, luogo di valori, regole e invarianti condivise” (BASTIANI 1998). Astengo richiama esplicitamente gli Statuti nel 1960 all’atto di consegna del PRG alla città nel Consiglio Comunale:² “consegno nelle vostre mani questo Piano Regolatore affinché sia da voi conservato come dai vostri avi gli antichi Statuti cittadini”. Per Alberto l’attualizzazione delle regole statutarie delle città-stato medievali costituisce un’occasione di ripensamento complessivo dell’azione delle istituzioni democratiche: “se proprio volessi condensare una prospettiva in una formula: un ripensamento della politica democratica in senso neomedievale” (MAGNAGHI 2018).

Su questa interpretazione si basa la constatazione che la rottura del rapporto partecipativo tra pubblico e privato è avvenuto nel momento in cui la municipalità viene trasformata “in amministrazione” (MAGNAGHI 2009). La parte statutaria, per Alberto, precede e condiziona la parte strategica delle trasformazioni territoriali, pur nell’ipotesi di garantire un sistema federalistico e sussidiario fra Stato, regioni ed enti locali.

A emergere come finalità della partecipazione sono le alleanze, i patti o, come richiamato da Magnaghi nel già citato testo di Cinà, le forme contrattuali locali:

² Il soggiorno di Astengo a Gubbio aveva visto nel Settembre del 1960 un momento di felici coincidenze: la presentazione del Piano in Consiglio comunale e lo svolgimento del primo Convegno nazionale sulla salvaguardia e il risanamento dei centri storico-artistici che si conclude con la fondazione dell’Associazione Nazionale Centri Storico-Artistici, della quale nel 1962 Astengo sarà vicepresidente.

la partecipazione si evolve verso l'autogoverno della comunità insediata, nelle forme contraddittorie e conflittuali che la complessità sociale impone, con la messa in atto di tavoli contrattuali locali in cui il sistema degli attori, rispetto a scenari strategici di riferimento condivisi, riescano a trovare patti di cooperazione (MAGNAGHI 1997, 27).³

Il suo coinvolgimento diretto nei contratti di fiume (CdF) avviene a inizio 2000, allorché è coinvolto nella riqualificazione dell'Olona che, nel 2003, darà vita al CdF Olona-Bozzente-Lura. In quegli anni la Regione Lombardia e l'Autorità di Bacino del Po individuano i CdF come una linea d'intervento strategica, attivando di lì a poco anche quelli del Lambro settentrionale e del Seveso. Al fine di contribuire all'affermazione di questa nuova condizione interpretativa dell'acqua e dei territori dell'acqua, nel 2007 nasce il Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume (TNCdF), costituito come una comunità di pratica e apprendimento che intende 'mettere insieme' e dare voce in ambito nazionale ai CdF. Per Alberto i CdF diventano l'occasione per ripensare in termini dinamici l'immagine stessa dell'abitare il territorio, per portare la matrice utopica che caratterizza la sua visione di futuro nelle pratiche quotidiane. Le suggestioni e il supporto che ci vengono da lui in quei primi anni sono determinanti.

Che si tratti di un movimento, lo testimonia lo spirito del seminario promosso a Parma dall'Autorità di Bacino del Po che vedeva amministratori, locali, dirigenti, funzionari regionali e provinciali, studiosi, associazioni, misurarsi in un appassionato dibattito per lo sviluppo dei contratti; dibattito non molto usuale nelle riunioni tecnico-amministrative e di pianificazione, nella consapevolezza di tutti che si stava giocando una partita importante nel rinnovamento delle forme di governo del territorio e nella rinascita di una 'civiltà delle acque', nell'accresciuta coscienza dell'acqua come bene comune (MAGNAGHI 2008).

I CdF sono già stati utilizzati in Francia a partire dagli anni '80 e in Belgio dagli anni '90, da noi si trattava di trovare la linea strategica più idonea da seguire.

³ V. anche MAGNAGHI 2006a.

La posizione di Alberto in proposito è netta: il modello francese è troppo dirigistico, statalista, *top-down*, quello belga⁴ invece è preferibile perché prevede un maggior coinvolgimento degli attori locali. La via italiana ai CdF si sviluppa tra il 2007 e il 2010 a seguito di un intenso dibattito promosso dal TNCdF. Si punta sulla partecipazione 'dal basso' e, nello spirito del Trattato di Lisbona del 2007, si mira a portare le decisioni che riguardano le comunità e i loro fiumi (laghi e coste) all'interno delle comunità stesse (BASTIANI ET AL. 2019; LEONE 2024).

Alberto, che si stava occupando di un nuovo Contratto di Fiume nel Valdarno empoiese, partecipò con entusiasmo a questo dibattito e contribuì all'organizzazione del III incontro del TNCdF che si tenne ad Arezzo nel 2009. Il Contratto del Valdarno era caratterizzato dalla volontà di dare voce a gruppi spontanei di cittadini e ai quartieri popolari più disagiati posti lungo il corso dell'Arno.

La definizione del sistema di obiettivi contenuta nel Manifesto per l'Arno diventa il punto di partenza per la costruzione di uno scenario che si dimostri in grado di orientare le politiche settoriali, dalla gestione del rischio idraulico all'agricoltura, riconoscendo uno spazio importante alle iniziative condivise e alla creatività sociale (MAGNAGHI 2009).⁵

L'incontro di Arezzo diventa per lui l'occasione per proporre un approccio rifondativo delle politiche dell'acqua attraverso i CdF.

Per i CdF italiani l'approccio deve essere decisamente *bottom-up* come avviene in Belgio e in Italia nei CdF dell'Arno e della Val Bormida. Occorre sviluppare e generalizzare i CdF come strumento per la territorializzazione della politica e delle politiche; come modo partecipativo per sviluppare la comunità di bacino e la coscienza di luogo; come percorso verso l'autosostenibilità dello sviluppo locale (*ibidem*).

⁴ In proposito Francis Rosillon, dell'Università di Liegi e studioso della materia, segnala come in Belgio i CdF abbiano contribuito a manifestare un sentimento di appartenenza territoriale, un attaccamento culturale ai luoghi e una maggiore solidarietà nel sostenere le decisioni da parte delle comunità locali.

⁵ V. anche: MAGNAGHI, GIACOMOZZI 2009.

Alberto riprende e amplia questi temi all'interno del mio libro sui CdF (BASTIANI 2011), soffermandosi sul rapporto tra pianificazione di bacino e strumenti pattizi dal basso.

Ho enunciato la proposta di attribuire al piano di bacino [...] la valenza di precondizione, di invariante strutturale per la pianificazione territoriale. Vorrei sottolineare che questo nuovo ruolo non può attuarsi per semplice decreto o vincolo; un cambiamento nel governo del territorio non funziona se non si parte dalla condivisione sociale dei piani come condizione della loro efficacia. Il problema principale torna dunque a essere quello della partecipazione delle popolazioni alla riappropriazione dei fiumi e dei bacini come elementi generatori di territorialità e di identità, in quanto beni comuni degli attori che costituiscono un patto per la cura del bacino (MAGNAGHI 2011b, 35).

Alberto parteciperà a molti incontri del TNCdF, tra questi voglio ricordare quello a Milano nel 2010 dove verrà presentata la Carta Nazionale dei CdF, quello di Bologna nel 2012, quelli di Firenze nel 2013 e Venezia nel 2014. In quest'ultimo, in occasione della presentazione dell'art. 68 bis sui CdF da inserire nel Codice dell'Ambiente e delle linee guida per un approccio unificato dei CdF italiani, tenne una *lectio magistralis*. Nel TNCdF di Milano nel 2010, io e Alberto coordinammo l'ultima sessione della giornata, dal titolo "Dare efficacia alla pianificazione di bacino: la definizione di strategie e azioni multisecolari". L'incontro del Tavolo di Bologna fu invece dedicato a "Un *green new deal* dei territori fluviali italiani", un tema caro ad Alberto che aprirà i lavori con un intervento programmatico.

Il *new deal* dei fiumi può a buon diritto costituire l'avvio di forme della politica e delle politiche locali in grado di mobilitare energie sociali e produttive per il superamento della crisi: la forma del contratto (*deal* significa anche contratto, negoziazione) è quella che consente di attivare i soggetti sociali, economici, produttivi e istituzionali che rifondano le basi di sistemi economici locali fondati sulla valorizzazione delle risorse patrimoniali del territorio, dell'ambiente e del paesaggio. Ecco perché è importante la generalizzazione a livello nazionale dei CdF come strumenti ordinari della pianificazione integrata di bacino. Il *green new deal* può partire di qui (MAGNAGHI 2012d).

Nel suo intervento del 2013 in occasione dell'incontro del TNCdF di Firenze, i CdF assumono un ruolo centrale tra gli strumenti a disposizione per superare le emergenze e avviare un ritorno al territorio.

I CdF – che, nella loro visione di strumenti di mobilitazione delle popolazioni locali, restituiscono al sistema fluviale la sua funzione di 'spina dorsale del territorio' – possono costituire un momento di svolta, nell'indirizzare politiche multisettoriali e integrate, rispetto al modello di sviluppo incentrato sull'abbandono delle valli alpine e appenniniche (MAGNAGHI 2013a).

E ancora nello stesso intervento:

particolare ruolo in questo percorso di neoradicamento territoriale lo svolgono le forme in atto di ripopolamento rurale, che i contratti possono incentivare [...]. Le forme di "controesodo", benché siano segni ancora deboli di inversione di tendenza, si muovono nella direzione del recupero dei paesaggi rurali storici, dei saperi di retroinnovazione, della rivitalizzazione dell'agricoltura contadina, attraverso figure nuove di popolamento rurale (immigrazione di ritorno, montanari e contadini per scelta, *part-time* agricolo, aziende a filiera corta, agriturismi e turismo rurale, orti periurbani e parchi agricoli multifunzionali).

Nei mesi in cui si teneva l'incontro di Firenze, alla Camera dei Deputati e in Senato veniva presentata una mozione per sostenere una migliore *governance* dei territori dell'acqua. Finalmente anche sul fronte istituzionale si cominciava ad avere una prima attenzione concreta al lavoro dei CdF, come appare nella lettera inviata al TNCdF dall'allora Ministro dell'Ambiente Andrea Orlando.

È giunto il tempo di cambiare di cambiare approccio e di dar vita ad una politica differente nella gestione del territorio e dei sistemi fluviali, che punti all'arresto del consumo di suolo e dell'artificializzazione dei corpi idrici e al ripristino degli equilibri e delle dinamiche naturali per ottenere obiettivi sinergici, per ridurre il rischio idrogeologico, restituire valore ad ambiente e paesaggio. [...] In questa ottica i Contratti di Fiume, in qualità di strumenti di programmazione basati sul coinvolgimento dei portatori d'interesse, sulla condivisione degli obiettivi e delle azioni,

possono svolgere un ruolo importante per l'implementazione di processi virtuosi che puntino in maniera prioritaria alla riqualificazione ambientale degli ambiti idrografici.⁶

Dopo il CdF del Valdarno Alberto, che aveva contribuito al processo e alla sottoscrizione del CdF Val di Pesa, davanti al ripetersi di eventi catastrofici, manifestava la sua preoccupazione per il grave ritardo della politica nel recepire strategie e misure di contrasto ai cambiamenti climatici e di difesa dal rischio. Come evidenziato in un suo articolo del 2023 a seguito dell'alluvione che aveva colpito l'Emilia Romagna:

l'ecocatastrofe socio-ambientale dell'Emilia Romagna segna un punto di non ritorno rispetto agli effetti della crisi climatica. [...] L'ennesima riproposizione rituale di politiche emergenziali sul dissesto idrogeologico non serve più. Non serve più fare oggi ciò che non si è fatto in passato (MAGNAGHI 2023a).

Allo stesso tempo, a me e al TNCdF chiedeva di attivare tutte le azioni possibili per contribuire ad arginare, attraverso i CdF, questo stato di cose. Un appello che abbiamo raccolto con il Documento di Posizione Proposta 2024 del TNCdF e che con grande decisione stiamo portando all'attenzione delle Regioni e del governo nazionale. Nei nostri ultimi colloqui, Alberto mi aveva comunicato l'intenzione di presentare a Roma il suo ultimo libro sull'Ecoterritorialismo. In quelle chiacchierate mi aveva assicurato che avrebbe partecipato al Tavolo di Napoli che si sarebbe tenuto nei giorni precedenti il Natale del 2023, ma purtroppo così non è potuto essere. A Napoli il TNCdF e la comunità tutta dei CdF, alla presenza di Anna Marson, hanno voluto ricordare il contributo dato da Alberto all'affermazione di questo strumento di partecipazione democratica. Un'utopia concreta che oggi, in Italia, conta più di 200 esperienze di cui oltre 80 giunte a sottoscrizione e che vede i CdF oggetto di due risoluzioni approvate all'unanimità in Commissione Ambiente della Camera dei Deputati,

ricompresi negli atti legislativi nazionali e regionali, negli indirizzi di tutte le Autorità di Bacino Distrettuali e negli atti di programmazione della politica di coesione a partire dell'Accordo di partenariato Italia-UE 2021-2027.

Il modo che ho scelto per chiudere questo contributo è riportando alcune righe scritte a commento del lavoro fatto insieme sui Contratti di Fiume, che Alberto mi ha inviato in un messaggio: “con i contratti di fiume, in Italia, abbiamo aperto la strada per la rinascita di una tradizione di civilizzazione idraulica che speriamo riesca a dimostrare che, ancora una volta, dai fiumi può nascere, oltre alla sicurezza, cibo, benessere, ricchezza, bellezza”.

Il nostro impegno a favore dei CdF continuerà e il lavoro di Alberto ci sarà sempre di ispirazione.

⁶ Andrea Orlando Ministro dell'Ambiente, lettera inviata al TNCdF di Firenze (protMINISTRO-2013-000684 del 09/12/2013).