

Laguna di Santa Gilla

Verso il Contratto di laguna

DOCUMENTO PRELIMINARE DI INTENTI PROPOSTA

Introduzione

Il Testo unico dell'Ambiente definisce i **Contratti di fiume** come: “.....strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata che perseguono la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale”¹. Essi “ concorrono alla definizione e all’attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a scala di bacino e sotto-bacino idrografico”.

Questa definizione può estendersi a tutti i Contratti che riguardano categorie di corpo idrico diverse dal fiume, quali, lago, costa, stagni, lagune e altre acque di transizione, di foce e di falda.

Gli elementi fondativi dei Contratti di fiume si ritrovano nella Direttiva Quadro 2000/60/CE, che prefigura politiche sistemiche di riqualificazione delle acque superficiali e sotterranee, creando obiettivi comuni con altre normative europee che promuovono l’utilizzo di strumenti di governance e sussidiarietà per attuare le politiche ambientali, quali: la Direttiva Habitat 92/42/CEE, che prevede la creazione di una Rete ecologica europea; la Direttiva 2007/60/CE, relativa alla gestione del rischio alluvioni, e la Proposta di Direttiva Quadro per la Protezione del Suolo, SFD - Soil Framework Directive, avente l’obiettivo di “proteggere il suolo dall’erosione e dall’inquinamento”.

A livello nazionale, i riferimenti sono costituiti che dal sopracitato D.Lgs 152/2006, dal Codice dei Beni culturali e del Paesaggio (D.Lgs. 42/2004 e successive modifiche) dove il concetto di tutela trova un’adeguata collocazione nella previsione che il Piano Paesaggistico possa salvaguardare il paesaggio sia sotto il profilo della sua rilevanza naturalistica ed ambientale, sia come paesaggio artificiale, opera dell’uomo e dove si prevede inoltre che le Regioni possano individuare gli ambiti fluviali di bacini/sottobacini come ambiti/aree da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e utilizzazione.

Inoltre, nella parte III del D.Lgs 152/2006 riguardante “i distretti idrografici e i servizi idrici ad uso civile”, si ripristina l’integrazione tra difesa del suolo e tutela delle acque, riprendendo un concetto cardine della legge 18 maggio 1989 n. 183 (Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo) “coordinare, all’interno di un’unità territoriale funzionale, il bacino idrografico inteso come sistema unitario, le molte funzioni settoriali della difesa del suolo, recuperando contributi tipici di altre competenze di intervento pubblico di tutela ambientale.”

A livello regionale i Contratti di fiume sono stati recepiti all’interno delle Norme Tecniche di Attuazione del Piano di Assetto Idrogeologico che, all’art.43 - Contratti di fiume indicano:

1. Il contratto di fiume, nell’ottica del raggiungimento degli obiettivi della direttiva 2000/60/CE e della direttiva 2007/60/CE, concorre alle finalità del PAI e del PGRA, quale strumento volontario di programmazione strategica e negoziata che contribuisce allo sviluppo locale delle aree interessate mediante la considerazione degli aspetti socio economici, sociali ed educativi, attraverso azioni di tutela, corretta gestione delle risorse idriche e valorizzazione dei territori e dei paesaggi fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idrogeologico.
2. Per le finalità di cui al comma 1, l’Autorità di bacino, la Regione, gli Enti locali territorialmente interessati e gli altri

¹ DECRETO LEGISLATIVO 3 aprile 2006, n.152 – Norme in materia ambientale - Art.68 bis

soggetti competenti promuovono, attraverso il massimo coinvolgimento dei portatori di interessi diffusi, la sottoscrizione del contratto di fiume al fine di:

- a) contribuire allo sviluppo locale delle aree interessate e favorire la realizzazione integrata delle previsioni del PAI, del PGRA e degli altri strumenti di pianificazione dell'assetto idrogeologico;
- b) identificare azioni concordate, anche di autodifesa individuale della popolazione, per la riduzione degli effetti delle alluvioni, a fronte di concreti impegni assunti dai partecipanti al contratto di fiume, da verificare e monitorare periodicamente;
- c) coordinare le azioni di manutenzione dei corsi d'acqua non solo in funzione delle condizioni di rischio ma anche dell'esistenza delle strutture eco-sistemiche, della conservazione della biodiversità e della valorizzazione dei paesaggi fluviali;
- d) promuovere la partecipazione attiva del pubblico e la diffusione delle informazioni connesse alle tematiche di conoscenza e di gestione del rischio, di tutela delle acque, degli ecosistemi acquatici e dei paesaggi fluviali;
- e) coinvolgere i vari enti competenti e i portatori di interessi diffusi in una gestione partecipata, su base volontaristica, delle problematiche inerenti al rischio idrogeologico, alla tutela dei corsi d'acqua e alla valorizzazione dei paesaggi fluviali.

Le definizioni ed i requisiti di base dei Contratti di fiume sono stati elaborati da uno specifico gruppo di lavoro, istituito dal *Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume*, a partire dalla *Carta nazionale dei Contratti di Fiume* con lo scopo di armonizzare l'interpretazione dei Contratti di fiume su tutto il territorio italiano. Il *Gruppo di lavoro* è coordinato dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) in collaborazione con ISPRA ed è costituito da rappresentanti di regioni, associazioni ambientaliste, associazioni di categoria e soggetti privati che operano nel settore della riqualificazione fluviale e della tutela ambientale.

Il Gruppo di lavoro ha prodotto, nel 2015, un documento² che, nell'individuare i requisiti di impostazione dei Contratti di Fiume ne ha definito l'articolazione in fasi:

- condivisione di un **Documento d'intenti** contenente *le motivazioni e gli obiettivi generali*, stabiliti anche per il perseguimento degli obblighi cui all'articolo 4 della direttiva 2000/60/CE e delle direttive figlie, *le criticità* specifiche oggetto del CdF e *la metodologia di lavoro*, condivisa tra gli attori che prendono parte al processo. La sottoscrizione di tale documento da parte dei soggetti interessati dà avvio all'attivazione del CdF;
- messa a punto di una appropriata **Analisi conoscitiva preliminare integrata** sugli aspetti ambientali, sociali ed economici del territorio oggetto del CdF, come ad es.: la produzione di una monografia d'area o Dossier di caratterizzazione ambientale (inclusa un'analisi qualitativa delle principali funzioni ecologiche), territoriale e socioeconomico (messa a sistema delle conoscenze), la raccolta dei Piani e Programmi (quadro programmatico), l'analisi preliminare sui portatori di interesse e le reti esistenti tra gli stessi. Tra le finalità dell'analisi vi è la definizione e/o valorizzazione di obiettivi operativi, coerenti con gli obiettivi della pianificazione esistente, sui quali i sottoscrittori devono impegnarsi;
- elaborazione di un **Documento strategico** che definisce lo scenario, riferito ad un orizzonte temporale di medio-lungo termine, che integri gli obiettivi della pianificazione di distretto e più in generale di area vasta, con le politiche di sviluppo locale del territorio;
- definizione di un **Programma d'Azione (PA)** con un orizzonte temporale ben definito e limitato (indicativamente di tre anni), alla scadenza del quale, sulla base delle risultanze del monitoraggio di cui al successivo punto 2.g), sarà eventualmente possibile aggiornare il contratto o approvare un nuovo PA. Il PA deve indicare oltre agli obiet-

² Definizioni e requisiti qualitativi di base dei Contratti di Fiume - 12 marzo 2015

tivi per ogni azione anche gli attori interessati, i rispettivi obblighi e impegni, i tempi e le modalità attuative, le risorse umane ed economiche necessarie, nonché la relativa copertura finanziaria. Il PA contiene una descrizione sintetica del contributo delle singole azioni al perseguimento delle finalità di cui alle direttive 2000/60/CE (direttiva quadro sulle acque), 2007/60/CE (direttiva alluvioni) e 42/93/CEE (direttiva Habitat) e delle altre direttive pertinenti;

- messa in atto di **processi partecipativi aperti e inclusivi** che consentano la condivisione d'intenti, impegni e responsabilità tra i soggetti aderenti al CdF;
- sottoscrizione di un *Atto di impegno formale*, il **Contratto di Fiume**, che contrattualizzi le decisioni condivise nel processo partecipativo e definisca gli impegni specifici dei contraenti;
- attivazione di un **Sistema di controllo e monitoraggio periodico** del contratto per la verifica dello stato di attuazione delle varie fasi e azioni, della qualità della partecipazione e dei processi deliberativi conseguenti;
- **Informazione al pubblico**. I dati e le informazioni sui Contratti di Fiume devono essere resi accessibili al pubblico, come richiesto dalle direttive 4/2003/CE sull'accesso del pubblico all'informazione e 35/2003/CE sulla partecipazione del pubblico ai processi decisionali su piani e programmi ambientali, attraverso una pluralità di strumenti divulgativi, utilizzando al meglio i canali Web e social.

A novembre 2017 è stato istituito l'Osservatorio dei Contratti di fiume, promosso e coordinato dal Ministero dell'Ambiente e di cui fanno parte ISPRA, le Regioni e le Autorità di Bacino distrettuali ed esperti in materia di Contratti di Fiume. Si tratta di una struttura centrale di indirizzo e coordinamento, che risponde al fabbisogno di armonizzazione dell'attuazione dei Contratti di Fiume (di costa, di lago o laguna, di falda, etc.) su scala locale, regionale e nazionale.

Il Contratto di Laguna

Il presente documento vuole essere il primo passo per l'avvio del processo partecipativo che porterà alla sottoscrizione del Contratto di laguna riguardante la Laguna di Santa Gilla. La costruzione della governance, sottesa al Contratto di laguna, potrà costituire, inoltre, il nucleo della governance del futuro *Parco regionale delle zone umide dell'area metropolitana di Cagliari*³.

Nella prospettiva dell'istituzione del Parco, il Contratto di laguna dovrà contribuire all'integrazione delle politiche ed alla cooperazione tra i diversi attori con l'obiettivo di creare una gestione condivisa dell'intero ambito territoriale che fa capo al sistema complesso dello Stagno di Cagliari - Saline di Macchiareddu - Laguna di Santa Gilla, in cui la messa a sistema di azioni per la mitigazione del rischio idraulico sono integrate con la tutela e la valorizzazione del bene ambientale, delle condizioni di fruibilità, degli ecosistemi, dei luoghi storico-culturali presenti, della biodiversità, delle risorse idriche sia superficiali che sotterranee.

Ambito di intervento

Il sistema complesso Stagno di Cagliari - Saline di Macchiareddu - Laguna di Santa Gilla costituisce la più vasta zona umida della Sardegna (circa 6.000 ettari), riconosciuta a livello internazionale come area di straordinaria rilevanza ambientale (area ZSC, ZPS nonché tutelata dalla convenzione di Ramsar), recettore di un sistema idrografico che comprende buona parte del Campidano e del Sulcis-Iglesiente.

Il bacino imbrifero che alimenta il deflusso delle acque dolci verso la laguna è molto ampio e abbraccia una vasta re-

³ Deliberazione della Giunta Regionale n°32/2 del 31/05/2016 "Linee di indirizzo per la costituzione di un Parco regionale delle zone umide dell'area metropolitana di Cagliari. Programmazione Unitaria 2014-2020. Strategia 4 "Beni Comuni". Programma di intervento 8: Tutela dell'Ambiente. Valorizzazione degli ecosistemi costieri, aree umide, stagni e lagune di particolare rilevanza paesaggistica ed ambientale".

gione che comprende i bacini del Flumini Mannu e del Rio Cixerri e di diversi corsi d'acqua minori (Rio di Fangario, Rio di Sestu, Rio is Molentis, Rio sa Murta, Rio Giacu Meloni e Rio Sa Nuxedda) che drenano il versante orientale del bacino.

La piana alluvionale dello Stagno di Cagliari si situa all'interno del Distretto Idrografico del Fluminimannu-Cixerri delimitato, per la parte continentale, dalle testate dei bacini idrografici dei due corsi d'acqua principali, mentre, per la parte a mare, dal limite del settore sommerso dell'unità marino litorale di La Plaia.

Pur essendo auspicabile, nell'ottica di un approccio sistemico, uno studio complessivo ed un coinvolgimento di tutti soggetti che hanno responsabilità nella gestione e nell'uso delle acque, nella pianificazione del territorio e nella tutela dell'ambiente, alla scala dell'intero distretto idrografico Mannu-Cixerri, l'interesse si focalizzerà, nel Contratto di laguna, sull'area lagunare, peri-lagunare e contigua ad essa. Comprenderà quindi l'intera zona umida, il tratto terminale dei due affluenti principali, a valle dell'invaso di Genna Abis per quanto riguarda il Cixerri e della confluenza del Rio Mannu per quanto riguarda il Flumini Mannu e gli affluenti minori (i rii Sa nuxedda, Murtas, Giacu Meloni, Sestu e Fangario) e il tratto terminale del Rio Santa Lucia. Si vuol porre l'attenzione non solo allo specchio acqueo ma anche alla porzione di territorio contiguo allo Stagno di Cagliari – Laguna di Santa Gilla, in cui ogni azione potrebbe avere ripercussioni sui processi portanti della zona umida, che costituisce un sistema complesso per dimensioni, valenza ambientale, differenti modalità d'uso e conseguenti criticità ambientali e rilevanti problemi di inquinamento.

Da un punto di vista più strettamente insediativo il territorio è caratterizzato da un ampio sistema di relazioni tra gli insediamenti, le infrastrutture e le attività produttive degli ambiti lungo l'area alluvionale del Flumini Mannu e del Cixerri, nelle aree del comune di Sestu contermini all'alveo del rio Sestu, nei territori del comune di Assemini contermini all'alveo dei rii Sa nuxedda, Murtas, Giacu Meloni. Ad un'alta specificità ambientale si affianca la città compatta (Elmas, Assemini), e la presenza delle principali infrastrutture di trasporto dell'isola (aeroporto, ferrovia, S.S.131, S.S.130); a processi produttivi sia agricoli (di tipo intensivo e, nell'area alluvionale del Rio Mannu, con colture arboree di pregio) che ittici corrispondono aree industriali (CACIP), insediamenti produttivi e commerciali aventi ricadute sull'intera area vasta. Se da una lato i territori contermini alla laguna mantengono ancora i caratteri del paesaggio agricolo tradizionale (nelle forme di produzione, nelle forme organizzative, nella trama della proprietà fondiaria) nonostante le tendenze verso la specializzazione agricola e l'allevamento (Uta, Capoterra), dall'altra le dinamiche produttive creano forti condizionamenti sia in relazione alle criticità ambientali conseguenti all'ormai storico insediamento di carattere industriale sia in relazione alle possibilità di espansione e di nuova localizzazione di strutture e infrastrutture commerciali.

Obiettivi

Il Contratto di laguna costituisce un metodo innovativo di gestione degli ambienti lagunari e dei territori limitrofi il cui principale obiettivo è giungere alla volontaria sottoscrizione di un Patto tra gli attori interessati in cui tutti si impegnano a realizzare, ognuno per le proprie competenze, le strategie e le azioni per la riqualificazione del territorio. A questo obiettivo, di carattere generale, corrispondono degli obiettivi specifici, in linea con quanto definito dalla norma comunitaria. Di seguito viene elencata una prima individuazione di obiettivi specifici, da porre all'attenzione dei soggetti coinvolti:

1. perseguire in modo integrato la difesa del suolo e la sicurezza del territorio (riduzione del rischio idraulico, tutela delle acque, difesa del suolo, salvaguardia della fascia perilagunare e fluviale, in relazione al sistema degli affluenti);
2. garantire la qualità dell'ambiente lagunare e perilagunare (protezione e tutela degli ambienti naturali, divulgazione e sensibilizzazione della cultura dell'acqua);

3. promuovere la valorizzazione del paesaggio (rendere fruibili gli ambienti lagunari e fluviali, creare connessioni tra la laguna, i fiumi, gli spazi pubblici urbani e i sistemi territoriali rilevanti, avviare nuove economie agroterziarie);
4. supportare lo sviluppo di sistemi produttivi locali nuovi ed esistenti e la loro integrazione, secondo criteri di sostenibilità e innovazione (attività turistiche, commerciali, agricole, ittiche, ecc)”;
5. favorire la conoscenza e la costruzione condivisa delle trasformazioni territoriali (attraverso animazioni territoriali finalizzate alla sensibilizzazione ed informazione dei cittadini e l'attivazione di percorsi partecipati per coinvolgere la cittadinanza nella scelte e strategie per il futuro del territorio);
6. mettere a sistema l'insieme di azioni ed interventi aventi come oggetto l'area lagunare, perilagunare e il complesso degli affluenti al fine di rafforzare l'efficacia nella spendita delle risorse ad essi destinate;

Attori

Nel percorso per arrivare alla sottoscrizione del Contratto di laguna è necessario attivare un percorso partecipativo che coinvolga i portatori di interesse sia di carattere pubblico che privato. La Direttiva 2000/60 CE, precedentemente citata, identifica nel prioritario e fondante ricorso alla partecipazione l'unica modalità di interrelazione capace di cogliere l'identità territoriale e trasferirne i caratteri distintivi nelle scelte strategiche di sviluppo locale.

Di seguito viene indicata una prima individuazione dei principali attori interessati dal Contratto di fiume, suscettibile di modifiche e integrazioni nel corso del processo:

- Comuni di Capoterra, Uta, Decimomannu, Assemini, Elmas, Sestu, Cagliari
- Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente della Sardegna - A.R.P.A.S.
- Consorzio di Bonifica della Sardegna meridionale
- Ente acque della Sardegna – E.N.A.S.
- Agenzia regionale del distretto idrografico della Sardegna – A.D.I.S.
- R.A.S. - Direzione generale della difesa dell'ambiente
- Agenzia per l'attuazione dei programmi regionali in campo agricolo e per lo sviluppo rurale – LAORE
- Consorzio Industriale Provinciale di Cagliari – Cacip
- Autorità Portuale
- Università di Cagliari
- Associazioni di categoria economiche
- Associazioni ambientaliste

Allo scopo di costruire un quadro di riferimento condiviso, in relazione all'individuazione di obiettivi specifici, di criticità e punti di forza dell'ambito oggetto del Contratto di laguna proposto, degli attori da coinvolgere e della metodologia di lavoro da applicare, si propone la compilazione di un questionario, da parte dei soggetti a vario livello interessati.