

MONICA MAGLIO - CONCETTA RICCIO

*E-PARTICIPATION* NEI CONTRATTI DI FIUME.  
L'ESPERIENZA DEL TUSCIANO\*

*Premessa.* – Dai primi studi geografici che consideravano il fiume un elemento della superficie terrestre con proprie caratteristiche idrologiche, biologiche/chimiche e geomorfologiche, nel corso degli anni si è imposta sempre di più la visione integrata del territorio fluviale per la molteplicità di legami che il corso d'acqua instaura naturalmente con il tratto di superficie terrestre di pertinenza e artificialmente con il contesto. Ogni fiume conferisce una specificità geo-culturale ed «ogni linea azzurra evidenziata nella cartografia predigitale costituisce una suggestiva opportunità per addentrarsi tra le dinamiche evolutive che riguardano le relazioni tra paesaggi d'acqua e gruppi umani» (Vallerani, 2019, p. 106). A piccoli passi, si è transitato da forme di simbiosi a logiche di presunto controllo, con chiare espressioni di conflittualità, che riducono la capacità naturale dei fiumi di rispondere alle pressioni (Battaglini, 2020), fino a giungere ad una rottura degli equilibri (Petroncelli, 2017). Gli interventi di antropizzazione dell'ambiente fluviale hanno orientato percorsi di vita e traiettorie di sviluppo, che hanno generato neo-ecosistemi viventi ad alta complessità (Magnaghi, 2017), ma talvolta hanno esasperato il processo di degrado portando ad una destrutturazione del paesaggio, con la conseguenziale perdita di valori naturali-ambientali-paesaggistici e delle stesse relazioni, al punto da diventare luogo di contrasti tra interessi diversi oppure di marginalità per il diffuso disinteresse. La prospettiva relazionale contribuisce a comprendere meglio il cambiamento del rapporto tra uomo e fiume, nonché le azioni da intraprendere per affrontare le conseguenti problematiche (Gregory, 2004).

---

\* Il testo è stato redatto in piena comunità di intenti, ma si precisa che la premessa, le conclusioni e la metodologia sono condivise, il terzo, quarto e quinto paragrafo sono attribuiti a Monica Maglio, il sesto a Concetta Riccio.

Sullo sfondo del Forum Mondiale sull'Acqua (L'Aja, marzo 2000), la Direttiva Quadro sulle Acque (2000/60/CE) ha dato rilievo alla trama sistemica del territorio fluviale in cui il tracciato dell'elemento idrografico rappresenta una risorsa per le forme di fruizione connesse e per la valorizzazione degli insediamenti attraversati (Amodio, 2019). Essa ha confermato la necessità di dover analizzare e agire in modo integrato ed olistico, introducendo un approccio pionieristico: i bacini fluviali sono delle formazioni geografiche naturali che costituiscono le unità territoriali ideali per far interagire le parti interessate e i cittadini sulla gestione sostenibile delle acque (in ottemperanza alla Convenzione di Aarhus del 1998, adottata durante la Conferenza dell'United Nations Economic Commission for Europe).

In questo contesto si colloca l'impegno politico-istituzionale a trovare uno strumento in grado di ridurre i conflitti tra i paesaggi contesi e di coagulare gli interessi della comunità che si riconosce negli stessi (Visentin, 2019). In Italia, la coniugazione tra i problemi del degrado dei fiumi ed il miglioramento dei paesaggi interessati ha portato ad individuare nel Contratto di Fiume (CdF) un'utile forma volontaria di programmazione strategica e negoziata dei corsi d'acqua e dei territori ad essi afferenti, in cui è fondamentale la partecipazione locale. Proprio quest'ultimo aspetto è tuttora fertile per ulteriori ricerche volte a delineare perché e chi dovrebbe far parte del processo (Rocca, 2010), con quali strumenti anche tecnologici, e soprattutto a quale scopo (Kinson, Pain, Kesby, 2007). Il sapere geografico ha dato il suo contributo critico al dibattito generale, giungendo alla considerazione che la partecipazione è una variabile chiave per lo sviluppo territoriale, anche se è una parola molto utilizzata «lasciando spazio all'improvvisazione estemporanea» (Banini, Picone, 2018, p. 8). Nell'ambito della gestione sostenibile dei fiumi, invece, il tema non è stato ancora affrontato, neanche con richiami all'*e-participation*. Ciò giustifica la necessità di realizzare studi che aiutino a comprendere come garantire un coinvolgimento attivo e propositivo degli *stakeholder*, al fine di promuovere soluzioni collettive, eque e lungimiranti e di evitare l'insorgere di conflitti (Bastiani, Mazzuca, Scanu, 2019), riscoprendo l'importanza della costruzione sociale dei territori, durante la quale la comunità locale riannoda le relazioni endogene e con lo spazio di vita.

Il tema oggetto di approfondimento scientifico è molto ampio e travalica lo spazio di questo contributo. Pertanto, si è preferito strutturare il lavoro di ricerca come segue: dopo aver inquadrato a livello normativo e

procedurale i Contratti di Fiume, viene approfondito il tema dell'evoluzione della partecipazione in *e-participation*, limitatamente all'obiettivo di definire uno schema teorico in base a cui classificare il grado di coinvolgimento locale, utile a monitorare e migliorare la gestione partecipata degli ambienti fluviali. I risultati dell'analisi dei processi attuativi dei Contratti di Fiume nella Regione Campania attraverso il suddetto schema aiuteranno a comprendere il tipo e il livello di partecipazione delle relative comunità locali. Proprio tale riflessione costituisce la prospettiva su cui esaminare l'*iter* e guidare la futura implementazione del Contratto di Fiume del Tusciano, territorio di indagine progettuale da parte degli autori, nell'ambito della terza missione universitaria.

*Metodologia della ricerca.* – L'approccio metodologico utilizzato si è fondato, inizialmente, sull'analisi della normativa e della letteratura pluridisciplinare su tre tematiche: i Contratti di Fiume, i processi partecipativi e il contributo dell'ICT al potenziamento dei benefici della partecipazione. Sulla base del modello di Macintosh (2004) è stata individuata la scala crescente dei gradi di partecipazione, integrata dagli studi sull'*e-participation* di Palacin e altri (2021), fino a definire le tre componenti principali sulle quali è stata articolata la restituzione dei risultati dell'analisi delle esperienze di impiego di alcuni strumenti digitali e informatici di partecipazione, rilevate sui siti *web* delle Autorità di Bacino Distrettuali. Di seguito si è provveduto alla disamina dei Contratti di Fiume in Campania e alla loro classificazione nel suddetto costruito teorico di riferimento. Questa fase è stata affrontata con il reperimento delle documentazioni ufficiali mediante ricerche *on desk* (suffragate da richieste di informazioni mediante contatti diretti con i soggetti attuatori) e l'esame intratestuale manuale, che hanno aiutato ad esplicitare un chiaro quadro dello stato di attuazione. I criteri inclusivi per la raccolta dei materiali sono stati i riferimenti legislativi e le attestazioni di operatività post 2019, la pubblicazione dei documenti su siti *web* istituzionali, la coerenza tra notizie divulgate dai *media* e procedimenti posti in essere.

In linea con il sapere geografico, che suggerisce di non sottovalutare le cosiddette esperienze partecipative "latenti", che possono comunque aver segnato la costruzione progettuale in alcuni territori, è stata realizzata l'ultima fase della ricerca nell'area del Contratto di Fiume del Tusciano. A tal fine, da settembre a dicembre 2023, è stata svolta un'indagine qualitativa, mediante interviste semi-strutturate su un campione casuale – per genere

e titolo di studio – composto da dieci persone con età compresa tra i 25 e i 60 anni per ogni Comune dell'area di riferimento (per un totale di cento rilevazioni), al fine di valutare la propensione della comunità locale e le barriere all'*e-participation*.

*Quale partecipazione alla gestione degli ambienti fluviali?* – In Italia dopo l'introduzione dell'art. 68-bis nel D.lgs 152/2006 recante “Norme in materia ambientale” si è assistito ad una progressiva diffusione dei Contratti di Fiume: strumenti di programmazione partecipata, che riconoscono agli individui, o ai gruppi umani cui appartengono, il posto di attori sulla scena di azioni con riflessi paesaggistici (Zerbi, 2015), a partire da elaborazioni condivise ed utili per recuperare interpretazioni dell'organizzazione e dei valori collettivi. In linea di principio essi aiutano a superare la tradizionale concezione della progettazione che parte dall'alto, troppo specialistica, settoriale ed insufficiente ad affrontare i cambiamenti della realtà socio-economica. Il riconoscimento dei Contratti di Fiume come particolari soggetti destinatari/beneficiari nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) (art. 36 ter del D.L. 77 del 31 maggio 2021), nonché nel Piano Strategico Nazionale della PAC 2023-2027, ha aiutato a rispondere a due necessità: a) attivare forme dirette e condivise di presidio e cura del comprensorio da parte degli abitanti/produttori, che realizzino la manutenzione e la valorizzazione del territorio come bene comune contro il rischio ambientale generalizzato; b) costruire regole statutarie (a livello regionale e locale) per definire le condizioni di buon governo pubblico degli insediamenti (Magnaghi, 2014a).

L'esperienza italiana sul tema ha preso avvio in Lombardia<sup>1</sup> nel 2006 ed ha interessato sempre più territori dei sette Distretti Idrografici<sup>2</sup>, grazie all'impulso ricevuto dal Tavolo Nazionale sui Contratti di Fiume costituitosi nel 2007, dalla Carta Nazionale dei Contratti di Fiume (documento

---

<sup>1</sup> Si fa riferimento all'area ad alto rischio ambientale ed idraulico del Bacino Lambro-Seveso-Olona, per la cui gestione sostenibile delle risorse idriche è stato considerato necessario creare nuove condizioni di partecipazione e sinergie mediante il Contratto di Fiume.

<sup>2</sup> Il Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume, all'Audizione informale della 9ª Commissione permanente (Agricoltura e produzione agroalimentare) nella Seduta n. 154 del 12 gennaio 2021, afferma che i processi di CdF risultano essere 206, di cui 50 annunciati, 111 attivati e 45 sottoscritti, registrando un incremento del 100% rispetto alla prima rilevazione del 2012.

d'indirizzo ratificato nel 2010) e all'operato dell'Osservatorio Nazionale dei Contratti di Fiume (istituito dal Ministero competente con Decreto dell'8 marzo 2018, n. 77), volto a favorire, tra l'altro, una partecipazione efficiente ed efficace in tutte le fasi contrattuali. I soggetti che possono aderire a un Contratto di Fiume, infatti, includono comuni, province ed altri enti sovralocali, ambiti territoriali ottimali, consorzi, parchi regionali e parchi locali di interesse sovracomunale, associazioni, nonché imprese e cittadini. anche se questi ultimi sono ancora troppo rari, il loro contributo in teoria è ritenuto essenziale in ogni fase del processo di realizzazione del Contratto di Fiume, per cogliere l'identità territoriale e trasferire i caratteri distintivi nelle scelte strategiche di sviluppo locale: il coinvolgimento attivo e propositivo garantisce la promozione di soluzioni comuni e fa evitare l'insorgere di conflitti. La partecipazione è strutturata secondo una progressione logica: nel documento di intenti (DdI) tutti gli attori condividono le motivazioni, gli obiettivi e le criticità dell'area oggetto del Contratto. Sulla base dell'analisi approfondita degli aspetti ambientali, sociali ed economici del territorio di riferimento si definisce il documento strategico (DS), che individua la *vision* e gli obiettivi prioritari. La collettiva rappresentazione del territorio risulta indispensabile per l'allestimento del Programma di Azione (PdA), affinché vi sia coerenza con le reali opportunità e potenzialità che lo stesso esprime. La sottoscrizione del Contratto di Fiume rappresenta l'impegno formale, che contrattualizza le decisioni condivise nel processo partecipativo e determina le responsabilità specifiche dei partecipanti. Per una gestione co-responsabile dei corsi d'acqua, anche l'attuazione e il monitoraggio dei risultati richiedono il supporto delle comunità insediate.

L'aspetto innovativo è rappresentato dal carattere strategico-negoziale e dalla volontarietà dello strumento che generano il processo decisionale partecipativo, a condizione che i territori circostanti vengano percepiti e governati come paesaggi di vita, in ottica di integrazione sistemica (Jøneh-Clausen, Fugl, 2001). Il coinvolgimento, il dialogo, i saperi contestuali, le valutazioni tecniche costituiscono l'*humus* fertile per esplicitare la dimensione partecipativa nella ideazione, attuazione e monitoraggio della riqualificazione fluviale. Nella realtà operativa, sovente, accade che la stessa venga banalizzata, confondendo la partecipazione con la semplice comunicazione che di per sé non è in grado di produrre risultati valutabili in

termini di condivisione di conoscenze, di creazione di intelligenza collettiva, di influenza diretta nell'elaborazione delle strategie. Queste considerazioni evidenziano che la partecipazione resta un termine più volte richiamato in programmi e politiche, ma vi è scarsa chiarezza sul reale significato, sui metodi e strumenti per gestirla, nonostante l'ampio numero di studi interdisciplinari dedicati al tema.

*Le tecnologie digitali a supporto della partecipazione nei Contratti di Fiume.* – Il concetto di partecipazione locale non è univoco ed è spesso ambiguo. Le definizioni rintracciabili in ambito scientifico, sociale ed istituzionale si riferiscono sia a forme di coinvolgimento puramente simboliche che indicano “prendere parte” ad un processo, sia a modalità di azione delle comunità che “essendone parte” determinano le scelte che le riguardano (Cerruti, 2019). Dal primo modello di definizione del processo partecipativo tratteggiato da Arnstein (1969) – che differenziava otto pratiche corrispondenti a tre categorie – sono stati proposti ulteriori approcci interpretativi, che invece enfatizzano una configurazione dinamica secondo un continuum crescente, così da facilitare l'*empowerment* (Conrad e altri, 2011). Lo schema avanzato per la presente ricerca – sulla base delle rivisitazioni su Macintosh (2004) – vede a livello inferiore la fase della comunicazione, quando si rendono note motivazioni, dati o soluzioni adottate anche dopo aver assunto dei provvedimenti, o addirittura dell'informazione nulla, qualora si proclamano incontri o forum di facciata ma i partecipanti non conoscono gli argomenti e ignorano le proposte. Ad un grado intermedio vi è simbolicamente ascolto e consultazione della comunità, fino a salire a quello superiore in cui si colloca la cosiddetta partecipazione attiva (autogestione e partecipazione deliberativa).

Nell'ambito del dibattito sull'importanza della partecipazione locale e su come renderla più attiva e democratica, vi sono studi teorici, iniziative istituzionali e casi applicati che promuovono e già impiegano l'ICT, cambiando schemi, relazioni, gerarchie di processi tradizionali (Antonucci, Volterrani, 2022). Ampia, infatti, è la letteratura sull'*e-participation*<sup>3</sup>: un processo che «is made possible by modern information and communication

---

<sup>3</sup> La letteratura sull'*e-participation* si sviluppa nel contesto dell'*e-governament* per garantire l'*e-democracy* (Adnan, Ghazali, Othman, 2022).

technologies and allows stakeholders to actively participate in public decision-making processes through active information exchange and thus promotes fair and representative policy-making» (Wirtz, Daiser, Binkowska, 2018, p. 2).

Il quadro dell'*e-participation* si articola in tre componenti principali (Palacin e altri, 2021): *e-information*, *e-consultation*, *e-decision-making* e per ognuna di esse vi sono tecnologie interconnesse ad *Internet*, che rendono il processo maggiormente inclusivo e deliberativo (Schulze-Wolf, 2007). Infatti, da alcuni anni è presente nella pratica delle istituzioni e nell'analisi scientifica l'idea che l'*iter* decisionale possa beneficiare della strumentazione dell'ICT per favorire il coinvolgimento dei cittadini, a livello locale, regionale, nazionale, sovranazionale<sup>4</sup>. La partecipazione virtuale indica alla società locale «il legame tra problema specifico e logica dominante e attraverso le azioni virtuali e materiali propone possibili modelli alternativi» (Di Bella, 2012, p. 319).

A partire dallo scorso decennio, con la Direttiva comunitaria sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale (Direttiva 2003/4/CE) e con quella sulla partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale (Direttiva 2003/35/CE) è stato favorito l'impiego di una pluralità di strumenti che utilizzino al meglio il canale *web*. Con la *mobile revolution* che ha diffuso l'uso di massa di *app* su *device* (*smartphone* e *tablet* con opzioni di geolocalizzazione e connessione in rete), attraverso le quali il cittadino può interfacciarsi e persino contribuire alla costruzione del dato ambientale, nonché con lo sviluppo di piattaforme di supporto alle decisioni e applicazioni di *web mapping*, si è assistito al proliferare di iniziative ascrivibili all'impegno per la gestione sostenibile delle risorse idriche.

Tralasciando le più diffuse forme di informazione mediante la pubblicazione di svariate notizie sui siti *web* delle istituzioni aderenti, oppure usando i *social media*, alcune aggregazioni di Contratti di Fiume, sin dalla fase di manifestazione di interesse, si sono adoperate per implementare strumenti di partecipazione digitali e informatici, cogliendo i vantaggi di matrice *win-win* (Bastiani e altri, 2022). Infatti, hanno mirato a:

---

<sup>4</sup> Anche in questo filone non mancano gli approcci critici e si rinvia a quegli studi che riscontrano una retorica sul *cyber*-risoluzionismo, in quanto non è detto che una società iperconnessa risulti più coesa e partecipativa (Mattera, 2017).

- facilitare l'accesso all'informazione, creando siti *Internet* dedicati a *best practice*, comunicazioni ambientali, documentazione tecnica e narrativa, *link*, indirizzi *mail* e FAQ, significativi sia per rafforzare l'interesse dei cittadini per i propri luoghi di vita, sia per comprendere lo stato di salute dei fiumi e la loro gestione;

- agevolare la consultazione, predisponendo forum permanenti in *Internet* che valorizzino le conoscenze del luogo, colgano le competenze progettuali e facciano riscoprire i valori (identitari) del territorio, così come quelli della cura e tutela degli ambienti fluviali da parte anche della popolazione locale.

In particolare, per quanto riguarda il grado più basso della scala di *e-participation* sono state riscontrate esperienze come i CdF Olona-Bozzente-Lura-Lambro Meridionale, Seveso e il Patto per l'Arno che si sono poste l'obiettivo di condividere e aggiornare un quadro conoscitivo approfondito, per costruire con tutti gli attori una comunità fluviale resiliente, creando un'interfaccia *web* cartografica fruibile liberamente tramite il portale. Questa iniziativa, talvolta, è stata integrata dalla creazione di *blog* e dalla predisposizione di moduli tematici e procedure informatizzate per formulare osservazioni, ossia luoghi partecipativi digitali in cui fornire suggerimenti per attivare azioni comuni per una corretta gestione dell'acqua, come nel caso dei Contratti di Fiume Canale Reale, Pescara, Sangro, Tavo-Fineo-Saline, Sagittario Alta Valle. Nell'ambito del CdF Tevere si sta completando il DUT, Database Unico del Tevere, che attraverso specifici strumenti di *webgis*, costituisce la base informativa comune e disponibile per la cittadinanza, anche per rilevare criticità e monitorare, perseguendo obiettivi di trasparenza, diffusione delle informazioni e coinvolgimento dei diversi soggetti. L'ICT è stata impiegata in alcuni contesti anche per creare *app* utili a far veicolare le informazioni sui luoghi oggetto del CdF in maniera più efficace e capillare, come per il Feltrino o i Canali di Bologna, nonché per sensibilizzare i cittadini e mitigare i rischi, dando la possibilità di segnalare anomalie che vengono riscontrate sul territorio e di visionarle cartograficamente, come per il Piave.

Per garantire il secondo grado di *e-participation* necessario a coadiuvare le assemblee circa le questioni più urgenti da affrontare, hanno rivolto una specifica attenzione ai cittadini, invitati direttamente a sottoscrivere *on line* il Contratto di Fiume con l'assunzione di co-responsabilità per la realizzazione del PdA (ad esempio il CdF Cecina). In certi casi è stato predisposto



un questionario *open* ed *on line*, affinché i diversi portatori di interesse potessero essere coinvolti nell'intero processo, manifestando le soggettive attribuzioni di priorità alle azioni da intraprendere (come nei CdF della Regione Abruzzo e del Fiume Pescara); in altri sono stati allestiti degli *Open Space Technology* da remoto (come per il CdF Trebbia) oppure dei tavoli tematici attraverso il portale *web*, affinché i partecipanti potessero caricare propri contenuti (testo, immagini, *link* a video, punti di interesse su *google maps* ecc.) utili sia per la fase di consultazione sia per quelle successive, così da dare la possibilità di lasciare commenti (CdF Bassa e Media Valle dell'Ofanto).

In nessuna realtà italiana, invece, è stata riscontrata l'applicazione dell'ICT al più altro grado del processo partecipativo<sup>5</sup>, che avrebbe garantito decisioni consapevoli e condivise tra tutti gli *stakeholder*. Infatti non si è rilevato l'uso di piattaforme che consentono di esprimere preferenze su scenari circa gli effetti delle azioni ipotizzate e di proporre strategie di attuazione (Jorge, Ibrahim, 2015).

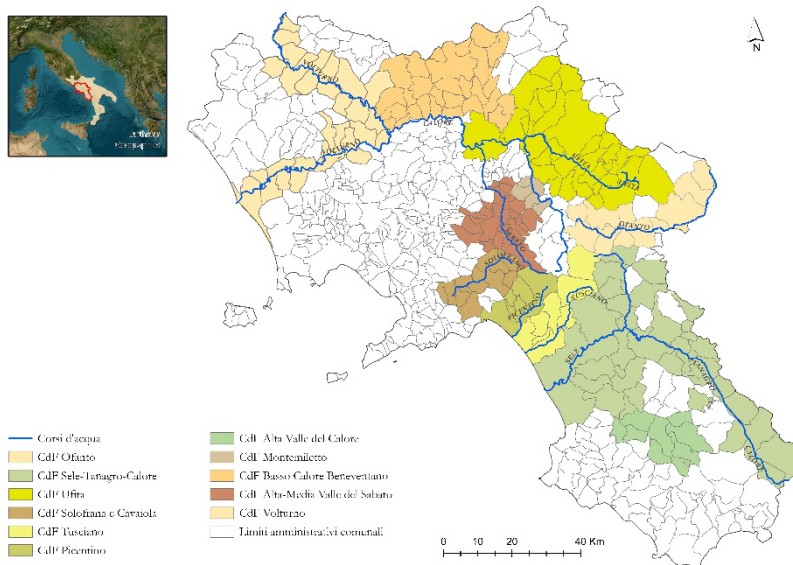
*L'esperienza partecipativa dei Contratti di Fiume in Campania.* – Fino al 2021, secondo i dati dell'Autorità di Bacino Distrettuale dell'Appennino Meridionale, i Contratti di Fiume enunciati o avviati nel Distretto Idrografico di competenza sono ben trentaquattro. La Regione Campania – nel rivolgere attenzione alle criticità ambientali (rischio idrogeologico e aspetti quali-quantitativi dei corpi idrici superficiali e sotterranei) che condizionano pesantemente lo sviluppo del territorio ed in particolare delle aree interne – ha posto le basi per agevolare i processi attuativi. Con la Delibera di Giunta Regionale n. 452 del 22/10/2013 ha aderito alla Carta Nazionale, con la Delibera di Giunta Regionale n. 596 del 27/11/2019 ha attivato in via sperimentale le procedure per la sottoscrizione dei Contratti di Fiume a regia regionale e con il Decreto Dirigenziale n. 51 del 20/02/2020 ha sollecitato a proporre manifestazioni d'interesse a compiere attività propedeutiche alla sottoscrizione di ulteriori Contratti di Fiume in altre aree interessate da corsi d'acqua. Infatti, si registrano aggregazioni (in continua evoluzione) per undici CdF – di cui tre in origine con capofila regionale, quattro a regia provinciale e i restanti attuati da Comuni, Enti Parco e

---

<sup>5</sup> Per un'analisi delle piattaforme digitali per il coinvolgimento dei cittadini nel governo locale, si veda Falco e Kleinhans (2018).

Consorzi di Bonifica. L'analisi dei percorsi avviati ha evidenziato che le esperienze registrano ritardi nei procedimenti, a causa della vastità degli spazi coinvolti, per un totale di duecento territori comunali interessati, non sempre prossimi ai corsi dei fiumi (fig. 1), ma anche per le lentezze amministrative e la scarsa partecipazione ai diversi processi: tranne l'area del Basso Calore Beneventano, i CdF sono fermi alla definizione dei DdI, sui quali i soggetti proponenti stanno provvedendo ad incrementare le manifestazioni di interesse.

Fig. 1 – I territori interessati da CdF proposti o avviati in Campania



Fonte: elaborazione delle autrici

Dalla revisione documentale intratestuale, assolutamente positivo è il costante e diffuso riconoscimento della capacità dei Contratti di Fiume di attivare un approccio partecipato per la gestione di tematiche ambientali alla scala di bacino e sotto-bacino idrografico, in cui il contesto paesaggistico fa da cornice. Molteplici sono i riferimenti alle comunità fluviali come detentrici di quei saperi necessari per garantire la resilienza e la custodia dei territori, che devono essere consultate per analizzare i bisogni e le aspettative di sviluppo locale, nonché messe in grado di svolgere una concreta funzione decisionale. Dalla verifica empirica, invece, trova ancora ampio riscontro che la partecipazione è solo “di carta”, senza tradursi in

reali consultazioni e coinvolgimenti delle popolazioni locali, lasciando prendere le decisioni a pochi attori “istituzionalizzati” che operano già da tempo, per conto di tutti.

Come si evince dallo schema di sintesi elaborato per classificare il grado di partecipazione riscontrato nell’operatività dei CdF esaminati (tab. 1), i momenti partecipativi superano l’Informazione nulla (In), ma si limitano prevalentemente ad incontri pubblici annunciati sui media, che configurano un grado di partecipazione assente, durante i quali avviene la Comunicazione (C) ai cittadini circa le scelte operate sul territorio e per le quali essi stessi non hanno esercitato alcuna influenza. Casi sporadici di Consultazione (Cs) sulla base della promozione di incontri (in presenza e/o modalità telematica), dibattiti, gruppi di lavoro, laboratori, sopralluoghi, escursioni, feste sono stati ritrovati nell’*iter* in corso del CdF Volturno, anche se ancora non vi è traccia dell’effettivo Coinvolgimento (Cv). Medesimo approccio è stato osservato nel CdF Basso Calore Beneventano, per il quale l’Ente Parco Regionale del Taburno-Camposauro (in qualità di soggetto attuatore) ha svolto azione di animazione e accompagnamento degli attori locali per intercettare i loro fabbisogni e necessità, mediante la somministrazione ai Comuni interessati e alle associazioni di categoria di un questionario ed un modulo di richiesta di informazioni sulle progettualità. Nel caso di CdF Sele-Tanagro, cenni di volontà a promuovere la consultazione, non consolidatasi, sono testimoniati dalla richiesta di acquisire adesioni a laboratori tematici territoriali, prevalentemente istituzionali e promossi dall’Ente Riserve Naturali Foce Sele Tanagro – Monti Eremita Marzano, anche al fine di recepire manifestazioni di interesse intorno al DdI. Nessuna esperienza evidenzia forme di Partecipazione attiva, ossia Deliberativa (Pd) oppure di Autogestione (Ag), anche se nell’area del Sarno vi sono enti portavoce della società civile che si stanno adoperando per creare un forum democratico in grado di garantire la partecipazione attiva di coloro che vivono e lavorano sul territorio alla gestione delle risorse idriche, mediante soluzioni innovative e sostenibili di tutela e valorizzazione del fiume.

In sintesi, gli attori raramente sono i cittadini, bensì gli esponenti di potenziali élite, che danno vita a una partecipazione “rappresentativa” traducendosi in un atto di potere e lasciando il dubbio che i comportamenti istituzionali siano opportunistici per adattare le esigenze locali ai quadri di

finanziamento/investimento previsti dall’alto. Inoltre, l’assenza di esplicitati indicatori di monitoraggio della partecipazione e degli effetti della stessa sui miglioramenti degli ecosistemi fa ritenere che ci sia ancora un ampio divario tra retorica della partecipazione e pratica operativa (Evans, Pilkington, McEachran, 2010), ridotta ad un’attività formale e propagandistica per la costruzione del consenso (Berti, 2010).

Tab. 1 – *Fase attuativa e processi partecipativi dei Contratti di Fiume in Campania*

Contratto di Fiume	Fase attuativa raggiunta				Grado di partecipazione						
	DdI	DS	PdA	CdF	Assente		Simbolica		Attiva		
					In	C	Cs	Cv	Pd	Ag	
Alta Valle del Calore	X					X					
Alta-Media Valle del Sabato	X					X					
Basso Calore Beneventano	X	X						X			
Montemiletto	X					X					
Ofanto	X					X					
Picentino	X					X					
Sele-Tanagro-Calore	X					X					
Solofrana e Cavaioia	X					X					
Tusciiano	X					X					
Ufita	X					X					
Volturno	X							X			

Fonte: elaborazione delle autrici

Nonostante le esperienze italiane maturate nell’*e-participation*, in Campania nessun CdF si è ancora avvalso dei vantaggi dell’ICT se non quello di pubblicare l’informazione su vari siti *web* – solo in alcuni casi – istituzionali, confermando la necessità di cambiare prospettiva e di abbandonare un approccio teorico-ideologico, che non agevola il reale coinvolgimento delle comunità rivierasche. Considerato che le più acclarate cause della scarsa diffusione dell’*e-participation* nei CdF sono ricondotte alla presenza di ostacoli economici ed infrastrutturali – che determinano evidenti differenze di accesso agli spazi digitali – e alla “generale carenza di integrazione, di finalizzazione unitaria, di visione condivisa” (menzionato a suo tempo nel Piano d’azione per l’*e-government* del 2000), la ricerca ha approfondito il caso del Contratto di Fiume Tusciiano, con indagini sul terreno, al fine di comprendere le specifiche barriere da rimuovere per consentire l’impiego dell’ICT nella partecipazione locale.

*Il Contratto di Fiume del Tusciano: quale aspettativa di e-participation?* – Con il CdF Tusciano, sulla base di quanto riportato nel Documento di Intenti, i proponenti si sono posti l'obiettivo di garantire uno sviluppo sostenibile al comprensorio, attivando un percorso partecipato dal basso, fondato su un'adeguata informazione circa le attività in corso o programmate, un coinvolgimento delle comunità locali nelle diverse articolazioni, nonché una partecipazione attiva. Tale patto introduce un modello di gestione del corso d'acqua che attraversa vari tratti con specificità territoriali. Basti pensare che il bacino idrografico del fiume Tusciano, rientrando nella competenza dell'Autorità di Bacino Destra Sele, è caratterizzato da un'estensione di circa 260 kmq, che raggiunge la massima quota di 1.788 m. s.l.m. nella parte montana. Comprende nove Comuni della Provincia di Salerno (Acerno, Battipaglia, Bellizzi, Campagna, Eboli, Montecorvino Rovella, Montecorvino Pugliano, Olevano sul Tusciano e Pontecagnano Faiano) ed uno della Provincia di Avellino (Bagnoli Irpino): di questi alcuni ricadono per la totalità all'interno del bacino mentre altri ne fanno parte solo parzialmente<sup>6</sup>.

Il fiume nasce dal Monte Polveracchio, una delle vette della catena montuosa dei Picentini, ha una lunghezza dell'asta principale di circa 37 km e sfocia nel Golfo di Salerno, in prossimità di Battipaglia. È alimentato da numerosi affluenti (i torrenti Lama, Rialto, Cornea, il Vallone Isca della Serra) che lo rendono una fonte importante per l'irrigazione delle campagne circostanti. Il Tusciano ha anche una rilevante valenza storico-culturale: il suo tratto vallivo un tempo era navigabile e consentiva alle imbarcazioni il raggiungimento dei porti di Salerno, Paestum e dalla foce del Sele dove avveniva lo scambio di manufatti e di derrate. Inoltre, nel corso dei secoli, è stato utilizzato come fonte di energia per i mulini, per la pesca e per l'approvvigionamento idrico delle comunità circostanti.

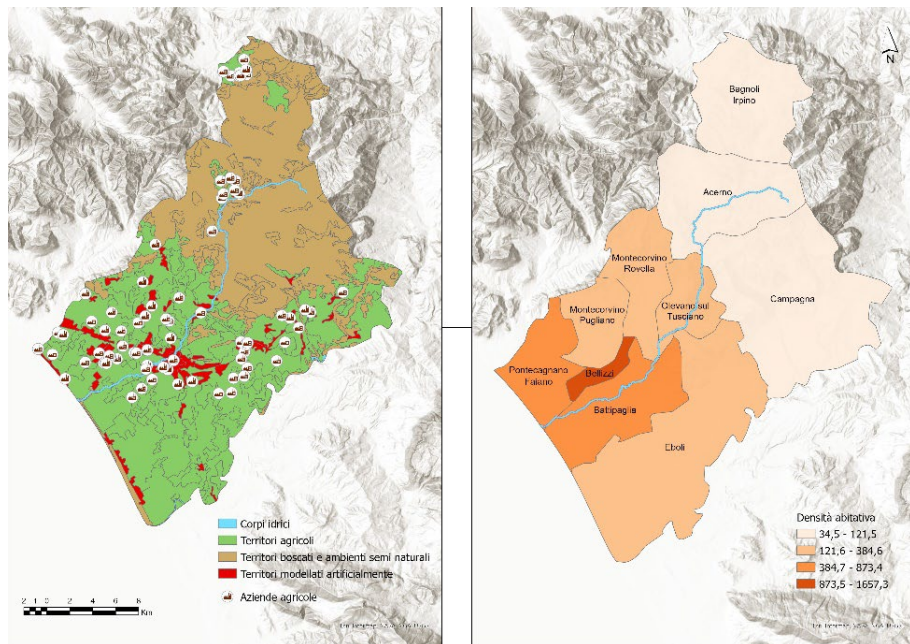
L'area comprendente Battipaglia, Bellizzi, Eboli, Pontecagnano Faiano rientra nell'estesa Piana del Sele. Essa è caratterizzata da una più alta densità abitativa e da un'agricoltura irrigua intensiva, una zootecnia all'avanguardia e una consistente presenza di impianti industriali, prevalentemente caseari e conservieri, che espongono soprattutto Battipaglia, Bellizzi e Pontecagnano Faiano a continue disfunzioni ambientali.

---

<sup>6</sup> In particolare, due di questi ricoprono quasi il 50% del territorio: Acerno (27%) che rappresenta l'unico centro abitato di una certa rilevanza della parte montana e Battipaglia (20%) che si estende nella parte valliva.

Nel suo percorso montano e pedemontano lambisce territori incontaminati e suggestivi: partendo da Acerno, attraversa un'angusta valle prevalentemente boschiva e, costeggiando Campagna, entra nel comune di Olevano sul Tusciano dove una parte dell'acqua viene convogliata verso un bacino che alimenta la centrale idroelettrica, che ha la peculiarità di essere la prima realizzata, tra la fine del 1800 e gli inizi del 1900, dalla Società Meridionale di Elettricità nel Mezzogiorno d'Italia. Il comprensorio è connotato, oltre che da versanti ad elevata pendenza, da una densità abitativa ridotta, nonché da un uso del suolo con maggiore presenza di colture estensive (seminativi non irrigui, colture arboree, pascoli, prati naturali, boschi, macchia) (fig. 2).

Fig. 2 – Densità abitativa e localizzazione delle aziende agricole nel territorio del Contratto di Fiume Tusciano



Fonte: elaborazione delle autrici su dati Ispra (2016) ed ISTAT (2023)

In questa porzione, la risorsa idrica presenta diverse vulnerabilità dovute sia all'inquinamento agricolo sia a quello urbano, per una inadeguata gestione degli impianti di depurazione delle acque. Dall'analisi dei dati dell'AR-PAC (2015-2020), nel tratto che percorre Battipaglia, il Tusciano viene identificato con uno stato ecologico "cattivo". Ciò è imputabile, principalmente,



alle immissioni illegali inquinanti che derivano dagli scarti di lavorazione degli stabilimenti oleari, nonché all'utilizzo di fitofarmaci, fertilizzanti e pesticidi nelle pratiche agricole. Non ultimo è il problema legato alla gestione del minimo deflusso vitale del fiume: la presenza di periodi di ridotta portata compromette gravemente il suo precario equilibrio ecologico, con una notevole riduzione della biodiversità (fig. 3).

Fig. 3 – *Alcuni tratti fluviali del Tusciano*



Fonte: nostra elaborazione

Negli ultimi anni, sono stati intrapresi diversi progetti per il recupero ambientale del corso d'acqua anche da parte della Provincia di Salerno, fino a proporsi come Soggetto capofila del Contratto di Fiume Tusciano. Il lungo *iter* ha origine già dal 2009 quando l'Ente, con un atto di indirizzo programmatico, aveva individuato il CdF quale strumento idoneo per lo sviluppo sostenibile del territorio e il miglioramento delle condizioni di vita della popolazione, per poi aderire alla Carta Nazionale dei Contratti di Fiume nel 2014. Dal 2016, ha promosso incontri operativi con i Sindaci di alcuni Comuni del bacino idrografico, ma soltanto nel 2023 ha approvato il Documento di Intenti (Decreto del Presidente n. 46 del 22/03/2023). Ha avviato la procedura di raccolta delle manifestazioni di interesse di altri

soggetti pubblici e privati ed ha previsto l'organizzazione di attività di coinvolgimento, attraverso forme di partecipazione e consultazione pubblica, anche al fine di raccogliere le principali istanze provenienti dal territorio interessato. Tra gli obiettivi generali del CdF Tusciano rientrano: tutela dell'ecosistema fluviale e del paesaggio; recupero e riqualificazione di aree degradate; realizzazione di infrastrutture che favoriscano una fruizione sostenibile; valorizzazione turistica, culturale e produttiva; coinvolgimento delle comunità locali<sup>7</sup>.

Nel corso di più di dieci anni, in questa area la partecipazione locale è rimasta una buona intenzione, anche se vi sono alcuni presupposti su cui sviluppare il processo di cambiamento. Tale considerazione scaturisce dall'esame delle interviste realizzate su un campione costituito per il 70% da residenti e il 30% da testimoni privilegiati per ognuno dei dieci Comuni. I contenuti riguardavano la percezione delle aree fluviali; la conoscenza della tematica dei Contratti di Fiume; la disponibilità a partecipare alla gestione dei territori. Nel riportare solo i risultati salienti per brevità espositiva, di un certo rilievo è l'aspetto relativo alla poca conoscenza dell'intera area attraversata dal fiume (solo il 45% delle persone intervistate, se si pensa che ben trenta erano esponenti del mondo istituzionale), così come lo scarso (26%) richiamo del fiume come componente territoriale che contribuisce alla riconoscibilità del proprio Comune; anche se poi la netta maggioranza (85%) valuta come inefficaci le misure realizzate per la salvaguardia del fiume, a cui il 67% attribuisce una notevole importanza per le potenzialità di sviluppo. Nel sotto-campione dei residenti il 17% ha sentito parlare del Contratto di Fiume, equamente distribuito tra coloro che l'hanno appreso attraverso passaparola o *social network*. La restante parte attribuisce la sua ignoranza sul tema alla mancata pubblicizzazione oppure al proprio disinteresse. Complessivamente appaiono disposti a partecipare in futuro, anche se ben il 60% non ripone alcuna buona aspettativa circa l'incidenza dei percorsi partecipativi sulle politiche pubbliche locali, perché

---

<sup>7</sup> Tali obiettivi si integrano con quelli del Progetto del Parco Fluviale del Tusciano, inserito nel Masterplan "Programma integrato per la rigenerazione e valorizzazione del Litorale Salerno Sud", il cui preliminare è stato approvato con D.G.R. n. 212 del 4/05/2022, che coinvolge i Comuni di Pontecagnano Faiano, Bellizzi, Battipaglia ed Eboli per il recupero del patrimonio dismesso e degradato rilevabile in prossimità delle sponde, il miglioramento della sicurezza idraulica e della qualità del sistema vegetazionale, l'implementazione della mobilità sostenibile con percorsi pedonali e ciclabili.



sono soltanto simbolici. I temi preoccupanti, in ordine di priorità, risultano essere inquinamento ed utilizzo dell'acqua per irrigazione agricola; artificializzazione degli alvei e delle sponde; gestione delle risorse faunistiche; presenza di rifiuti e discariche abusive lungo il fiume. Da segnalare, poi, come sia particolarmente limitata la percentuale (8%) dei residenti che saprebbero come fare per proporre gli interventi soggettivamente più urgenti, ma preferirebbero incontri in presenza (90%), incontri *on line* (73%), laboratori di co-progettazione (44%), in quanto il 79% pensa che la tecnologia informatica sarebbe più utile di quella tradizionale, anche se il 57% si sente poco abile all'impiego dell'ICT, ma disponibile ad acquisire competenze per il bene del territorio. Nel sotto-campione dei testimoni privilegiati è evidente la scarsa conoscenza del processo di *e-participation*, nonché degli strumenti operativi e dei vantaggi che potrebbe garantire alla comunità. Infine, l'interpretazione dei risultati a scala comunale ha evidenziato nei territori a valle del Tusciano da parte dei residenti una minore considerazione della risorsa fiume, se non in termini di preoccupazione per gli aspetti della gestione del bacino fluviale (prevalentemente dell'inquinamento), nonché una scarsa volontà di partecipare e poca fiducia nell'efficacia dei processi partecipativi sulla definizione dei programmi di sviluppo. A differenza di quanto rilevato nei territori montani, una spiccata propensione è manifestata per l'uso della tecnologia, che viene ritenuta come uno strumento indispensabile per rendere più coesa ed attiva l'intera comunità fluviale, sia pure dopo adeguata formazione.

*Conclusioni e risultati.* – I vari aspetti di un ambiente fluviale coinvolgono un vasto gruppo di attori nella gestione sostenibile della risorsa idrica. La partecipazione dei soggetti interessati sia alle fasi di pianificazione sia di attuazione permetterebbe di conoscere necessità e risorse delle comunità locali; rafforzare l'accettazione pubblica e il senso di appartenenza; promuovere responsabilità e trasparenza. Nonostante la letteratura interdisciplinare sostenga l'utilità di costruire un percorso di partecipazione condivisa a pari passo con i progressi della società digitalizzata, nella realtà si riscontrano notevoli difficoltà a rendere operativi dei processi partecipativi aperti e inclusivi, a causa dell'ambiguità e scarsa univocità del concetto di partecipazione locale.

Tale considerazione è riscontrabile soprattutto nei Contratti di Fiume, che rappresentano utili strumenti volontari di programmazione strategica

e negoziata dei corsi d'acqua e dei territori ad essi afferenti. La recente evoluzione del tema non aiuta ad avere un quadro chiaro dei progressi compiuti nei Distretti Idrografici italiani, ed in particolare in quello dell'Appennino Meridionale. Nella Regione Campania, anche se il 36,7% dei Comuni è coinvolto dalla problematica, si registra un netto ritardo nell'avanzamento delle fasi, fino alla sottoscrizione dei Contratti di Fiume, così come nell'implementazione dell'*e-participation*, relegata (nella maggior parte delle esperienze osservate) a semplice comunicazione di notizie e/o informazione di facciata.

Questa ricerca, dal punto di vista scientifico, ha offerto una sintesi sul tema dell'*e-participation* nei CdF utile a valutare il grado di partecipazione delle comunità; dal punto di vista operativo, mediante indagini dirette sul territorio attraversato dal Fiume Tusciano, ha consentito di raggiungere due risultati: sensibilizzare la comunità alla gestione della risorsa idrica; fornire una sintesi dei punti di debolezza con la verifica della percezione delle aree fluviali. Pertanto, rappresenta la base su cui implementare l'*e-participation* della comunità del Tusciano, che – nonostante le lacune istituzionali – testimonia la volontà di prendere parte alla gestione sostenibile della risorsa idrica sui propri territori anche con l'inevitabile impiego degli strumenti tecnologici.

## BIBLIOGRAFIA

- ADNAN M., GHAZALI M., OTHMAN N.Z.S., “E-participation within the context of e-government initiatives: A comprehensive systematic review”, *Telematics and Informatics Reports*, 2022, 8, pp. 1-18.
- AMODIO T., “GIS e valorizzazione dei sistemi territoriali fluviali: il Bacino idrografico del Sele”, *Semestrale di Studi e Ricerche di Geografia*, 2019, XXXI, 1, pp. 15-32.
- ANTONUCCI M., VOLTERRANI A., “Le piattaforme per la partecipazione digitale dei cittadini. Un'analisi basata sul modello di UE e Italia”, *DeEuropa*, 2022, 5, 2, pp. 77-98.
- ARNSTEIN S.R., “A Ladder of Citizen Participation”, *Journal of the American Planning Association*, 1969, 35, 4, pp. 216-224.

- BANINI T., PICONE M., “Verso una geografia per la partecipazione”, *Geotema*, 2018, 56, pp. 3-10.
- BASTIANI M. E ALTRI (a cura di), *L’approccio win-win nei Contratti di Fiume*, Roma, CREIAMO PA, 2022.
- BASTIANI M., MAZZUCA S., SCANU G. (a cura di), *Coinvolgimento e partecipazione dei portatori d’interesse. Approcci, metodi e strumenti per i processi di Contratto di Fiume*, Roma, CREIAMO PA, 2019.
- BATTAGLINI E., “Il fiume tra simbolizzazione dello spazio e fruibilità del territorio”, in NUVOLATI G. (a cura di), *Enciclopedia sociologica dei luoghi*, Milano, Ledizioni, 2020, pp. 153-172.
- BERTI G., “Processi partecipativi nelle politiche rurali: la prospettiva della democrazia deliberativa nella dimensione teorica e nelle metodologie operative”, *Quaderni Sismondi*, 2010, 10, pp. 1-86.
- BERTONCIN M., PASE A. (a cura di), *Pre-visioni di territorio. Rappresentazioni di scenari territoriali*, Milano, FrancoAngeli, 2008.
- CERRUTI S., “Geografie perdute, storie ritrovate: percorsi di partecipazione e sviluppo locale nelle Terre di Mezzo”, *Rivista Geografica Italiana*, 2019, 3, pp 57-80.
- CONRAD E. E ALTRI, “Rhetoric and Reporting of Public Participation in Landscape Policy”, *Journal of Environmental Policy & Planning*, 2011, 13, 1, pp. 23-47.
- DI BELLA A., “Internet, cittadinanza attiva e azioni locali dal basso”, in CERRETI C. E ALTRI (a cura di), *Geografia sociale e democrazia. La sfida della comunicazione*, Roma, Aracne Editrice, 2012, pp. 318-327.
- EVANS D., PILKINGTON P., MCEACHRAN M., “Rhetoric or reality? A systematic review of the impact of participatory approaches by UK public health units on health and social outcomes”, *Journal of Public Health*, 2010, 32, 3, pp. 418-426.
- FALCO E., KLEINHANS R., “Beyond technology: Identifying local government challenges for using digital platforms for citizen engagement”, *International Journal of Information Management*, 2018, 40, pp. 17-20.
- GREGORY K.J., “Human activity transforming and designing river landscapes: a review perspective”, *Geographica Polonica*, 2004, 77, pp. 5-20.
- ISPRA, *Corine Land Cover*, <https://www.isprambiente.gov.it/it/attivita/suolo-e-territorio/suolo/copertura-del-suolo/corine-land-cover>, 2018.
- ISTAT, *Popolazione residente al 1° gennaio*, [http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS\\_POPRES1](http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS_POPRES1), 2023.

- JØNCH-CLAUSEN T., FUGL J., “Firming up the Conceptual Basis of Integrated Water Resources Management”, *Water Resources Development*, 2001, 17, pp. 501-510.
- JORGE C., IBRAHIM D.Y., “The Idea of E-Participation Digital Engine. Where People can Take Place”, *International Journal of Open Information Technologies*, 2015, 3, 11, pp. 25-28.
- KINDON S., PAIN R., KESBY M. (a cura di), *Participatory Action Research Approaches and Methods. Connecting people, participation and place*, London-New York, Routledge, 2007.
- MACINTOSH A., “Characterizing e-participation in policy-making”, in *Proceedings of the 37th Annual Hawaii International Conference on System Sciences*, Big Island, HI, 2004, pp. 1-10.
- MAGNAGHI A., “I contratti di fiume in Italia: la ricerca-azione, fra regole e progetti”, in *Un patto per i nostri fiumi: dalla politica dell'emergenza alla prevenzione. Premio IX tavolo nazionale dei contratti di fiume* (Venezia, 18-19 Novembre 2014), 2014a ([http://www.anbiveneto.it/wp-content/uploads/2014/12/lectio-Magnaghi\\_Cdl-venezia.pdf](http://www.anbiveneto.it/wp-content/uploads/2014/12/lectio-Magnaghi_Cdl-venezia.pdf)).
- MAGNAGHI A., “Il progetto della bioregione urbana. Regole statutarie e elementi costruttivi”, in MAGNAGHI A. (a cura di), *La regola e il progetto. Un approccio bioregionalista alla pianificazione territoriale*, Firenze, Firenze University Press, 2014, pp. 3-42.
- MAGNAGHI A., “La storia del territorio nell’approccio territorialista all’urbanistica e alla pianificazione”, *Scienze del territorio*, 2017, 5, pp. 32-41.
- MATTERA R., “Processi di partecipazione digitale tra retorica dell’innovazione e digital divide”, in FERRARO S., GARDINI E. (a cura di), *Il governo del sociale: Welfare, Governance e Territorio*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2017, pp. 135-158.
- PALACIN V. E ALTRI, “Reframing E-participation for Sustainable Development”, *Proceedings of the 14th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance (ICEGOV 2021)*, New York, ACM, 2021, pp. 172-180.
- PETRONCELLI E. (a cura di), *Riappropriarsi dei paesaggi fluviali*, Napoli, Liguori, 2017.
- ROCCA L., *Partecipare in rete. Nuove pratiche per lo sviluppo locale e la gestione del territorio*, Bologna, Il Mulino, 2010.
- SCHULZE-WOLF T., “Internet Based Participation: Emerging From A Local Planning Tool To A Federal eParticipation-System”, in SCHRENK M., POPOVICH V., BENEDIKT J. (a cura di), *REAL CORP 007: To Plan*

*Is Not Enough: Strategies, Plans, Concepts, Projects and their successful implementation in Urban, Regional and Real Estate Development. Proceedings of 12th International Conference on Urban Planning and Spatial Development in the Information Society*, (Vienna, 20-23 Maggio 2007), 2007, p. 297.

VALLERANI F., “Fiumi come corridoi di memorie culturali, saperi idraulici e rappresentazioni”, *Semestrale di Studi e Ricerche di Geografia*, 2019, XXXI, 1, pp. 105-118.

VISENTIN F., “Idro-geografie e senso del luogo: dalle memorie al ruolo delle comunità locali”, *Semestrale di Studi e Ricerche di Geografia*, 2019, XXXI, 1, pp. 119-135.

WIRTZ B.W., DAISER P., BINKOWSKA B., “E-participation: A Strategic Framework”, *International Journal of Public Administration*, 2018, 41, pp. 1-12.

ZERBI M.C., “Paesaggio e partecipazione”, *Geotema*, 2015, 47, pp. 90-101.

*E-participation in River Contracts in the Campania Region. The Case of the Tusciano River experience.* – The paper explores the contribution of Information Communication Technologies to local participation in River Contracts. These forms of agreement enable the adoption of a system of rules in which environmental sustainability criteria are implemented through effective solutions for the redevelopment of river basins. The prerequisite for the establishing of a River Contract is the involvement of all interested parties at the various levels of management. However, the widespread distribution of experiences in River Basin Districts and the application of innovation are not homogeneous in Italy. In particular, in the Campania Region both notable delay and poor participation have been evidenced. The analysis of the case of the Tusciano river continues to confirm a wide gap between the rhetoric of participation and effective operational practice.

*Keywords.* – Local community, River, E-participation

*Università degli Studi di Salerno, Dipartimento di Ingegneria dell'Informazione ed Elettrica e Matematica Applicata*  
*mmaglio@unisa.it*

*Università degli Studi di Salerno, Dipartimento di Ingegneria dell'Informazione ed Elettrica e Matematica Applicata*  
*criccio@unisa.it*