

Gestione partecipata dei recenti eventi di crisi idrica in Lombardia

Roberta CUCCA e Marina RIVA

Lonato, 18 gennaio 2008

Gestione partecipata della risorsa idrica: quadro teorico (1)

Una *risorsa comune* o *common* (Ostrom, 1990) è un bene:

- a) abitualmente *utilizzato in comune*;
- b) caratterizzato da un'*elevata sottraibilità* (il suo consumo da parte di un attore riduce le possibilità di consumo degli altri), ma anche da un'*alta difficoltà di esclusione* (di un individuo dalla fruizione del bene);

L'*acqua* è una risorsa comune naturale in quanto spontaneamente presente in natura, anche se poi il suo sfruttamento è possibile grazie alla costruzione di risorse comuni artificiali (es. canali di irrigazione) – concetto di *common complesso*;

L'acqua è quindi una risorsa:

- fondamentale per lo sviluppo socio-economico di un territorio;
- caratterizzata da elevati costi (in senso lato), indotti dalla necessità di realizzare infrastrutture adeguate per un suo utilizzo razionale;
- per la quale si registra una sempre minore disponibilità;
- per la cui gestione si richiede un'elevata complessità di approccio e analisi finalizzata alla ricerca di soluzioni comunitarie.

Gestione partecipata della risorsa idrica: quadro teorico (2)

Come affrontare il problema della limitata disponibilità di risorsa?

- Creazione di *istituzioni endogene* per la gestione sostenibile della risorsa comune (Ostrom, 1990)

Le *istituzioni* sono “vincoli che gli uomini hanno definito per disciplinare i loro rapporti” (North 1994). Se efficienti, riducono l’incertezza del comportamento individuale e creano incentivi per un miglior coordinamento e cooperazione.

Endogene sono quelle istituzioni che basano il proprio funzionamento sul senso di appartenenza alla comunità e sulla condivisione dei principi.

- Tale creazione può essere favorita dalla promozione di processi partecipativi (Innes, Booher, 2003)

Principio recepito anche nella Direttiva 2000/60/CE, attraverso una nuova metodologia di pianificazione.

Evoluzione del quadro normativo nazionale (dal 152/99 al 152/06) e regionale (l.r. 26/03).

Ipotesi di ricerca

In un contesto caratterizzato da eventi sempre più ricorrenti di scarsa disponibilità idrica, si è cercato di valutare la capacità che gli approcci partecipativi hanno di sviluppare **sistemi di regole e di strumenti condivisi** per una **gestione sostenibile** della risorsa.

Si è inoltre voluto affrontare un nodo sempre più rilevante per lo sviluppo locale, ovvero la necessità di trovare un equilibrio nel governo della risorsa idrica che consenta di garantire **l'accesso a tutti** gli attori interessati, pur nella **tutela del bene e degli ecosistemi** ad esso collegati.

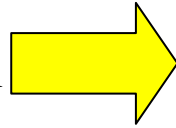
Metodo di ricerca: studio di caso

- 1. Ricostruzione eventi estivi di crisi idrica del 2003, 2005, 2006, 2007**
attraverso la consultazione di:
 - stampa locale e nazionale,
 - documentazione (istituzionale e non) prodotta da Regione Lombardia e da altri portatori di interesse, quali Associazioni di categoria e ambientaliste, altri Enti ecc.,
 - fonti ufficiali di informazione (TERNA, ARPA, ERSAF, ...).
 - 2. Interviste semi-strutturate ai principali portatori di interesse nella questione,**
dirigenti/rappresentanti di:
 - Giunta Regionale lombarda (Presidenza, Agricoltura, Reti e Servizi di Pubblica Utilità);
 - Autorità di Bacino del fiume Po;
 - Consorzio di Irrigazione e di Bonifica;
 - Ente di Regolazione dei Laghi;
 - Società di produzione di energia idroelettrica;
 - Consiglio Regionale lombardo;
 - Associazione ambientalista;
 - Associazione di categoria del settore agricolo
- Partecipanti ai tavoli*
- Non partecipanti ai tavoli*

Ricostruzione degli eventi di crisi idrica (2003, 2005, 2006, 2007)

2003

intensità del fenomeno: parametri idrometeorologici eccezionali (abbassamento alveo)
complessità del fenomeno e danni conseguenti ai diversi comparti;



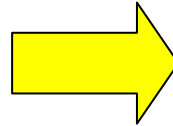
Mancata preparazione istituzionale

Primo Tavolo di crisi idrica in RL

Accordo volontario in sede di AdBPo per rilascio di quantitativi di risorsa idrica da parte degli idroelettrici di monte verso le utenze di valle e diminuzione prelievi irrigui del 10%

2005

investe un'area meno estesa del 2003
mitigazione problema energetico (adeguamento tecnologico);

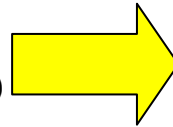


Protocollo Intesa AdBPo per definizione quadro conoscitivo unitario;

Tavolo di crisi e primo decreto regionale per imporre rilasci dagli invasi montani.

2006

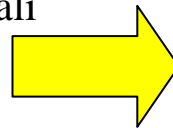
interessato ancora l'intero bacino padano;
scarsa flessibilità del sistema (capacità di invaso) di fronte a un evento non atteso.



Minori tempi di reazione a livello istituzionale

2007

Anomalie dei parametri idrometeorologici stagionali rispetto alle medie stagionali sin da gennaio



Dichiarazione stato di emergenza con ulteriore anticipo rispetto al 2006;

Coordinamento con il Tavolo tecnico nazionale per il rischio elettrico;

Anticipo dei tempi anche a livello regionale (febbraio 2007) e ridefinizione di un **Piano d'azione lombardo più ampio** ("Patto per l'Acqua")

Processo partecipativo

Ricerca sulle percezioni degli attori rispetto alla gestione dell'emergenza attuata attraverso un Tavolo di Crisi Idrica della Regione Lombardia e un tavolo tecnico – c.d. “Cabina di Regia” - dell'Autorità di Bacino del Po:

Contenuti trattati durante le interviste con gli stakeholders

- Cause della scarsa disponibilità di risorsa idrica in Lombardia;
- Gestione dell'evento siccitoso (criticità riscontrate e soluzioni adottate);
- Eventuali altre soluzioni auspiccate dagli *stakeholders* per affrontare la problematica;
- Capitalizzazione (istituzionale e individuale-organizzativa) dell'esperienza;
- Grado di soddisfazione per l'esito raggiunto dal percorso partecipativo

Obiettivi ricerca

Questa ricerca in particolare ha esplorato la capacità dei processi partecipativi di...

- A. Aumentare la legittimità delle decisioni, attraverso la definizione di *soluzioni condivise*.
- B. Produrre decisioni basate sulla condivisione di un *quadro conoscitivo comune* e complesso.
- C. Accrescere la cultura civica degli attori e migliorare le *relazioni fiduciarie* fra i partecipanti.

A. Individuazione di soluzioni condivise (1)

L'accordo sulle soluzioni adottate per affrontare la crisi risulta *solo parziale*, in quanto determinato da visioni della problematica e interessi eterogenei.

A fronte di un sostanziale accordo rispetto all'incidenza dei fenomeni naturali sulla disponibilità di risorsa idrica in Lombardia, è infatti possibile individuare l'esistenza di alcune argomentazioni che contraddistinguono le diverse posizioni espresse dai rappresentanti degli utilizzatori (settore agricolo e idroelettrico), dei regolatori e delle istituzioni per quanto riguarda le *cause di origine antropica*.

Cause della crisi per..

Attori settore agricolo

I quantitativi di acque necessari a garantire le utenze di valle dei Consorzi di regolazione dei laghi, che secondo le titolarità dei diritti di concessione acquisiti spettano, in caso di crisi, con priorità alla parte agricola, sarebbero stati invece **trattenuti dalle aziende idroelettriche presso le dighe alpine, in un periodo “non di loro competenza”**. Da qui la richiesta fatta ai derivatori idroelettrici di rilasciare acqua a lago.

Inoltre con la **privatizzazione della distribuzione idroelettrica**, sarebbe subentrata una logica diversa della gestione della risorsa idrica, legata al **valore economico dell’acqua**, che risulta estremamente diverso nei differenti momenti della giornata. Come afferma un rappresentante del settore agricolo:

“Prima si produceva energia solo quando ce ne era effettivo bisogno, adesso che l’energia è una merce che si vende sul mercato, la si produce e si vende quando rende di più”.

Cause della crisi per..

Attori settore idroelettrico

Uso non ottimizzato della risorsa a livello agricolo, soprattutto a fronte delle necessità dettate da colture sempre più idroesigenti e di un sistema di irrigazione “a scorrimento”, ancora oggi prevalente in Lombardia, che costituirebbe una causa rilevante di dispersione della risorsa.

Come afferma un rappresentante del settore idroelettrico:

“L’agricoltura nella Pianura Padana è un’agricoltura intensiva e bene abituata dalla grossa disponibilità di risorsa che il Padre Eterno ci ha donato. Però poi nel corso degli anni i consumi sono aumentati, le terre irrigate sono aumentate, i consumi industriali sono aumentati e quindi comunque la risorsa che è abbondante non è senza limiti.... e abbondante che sia, l’abbondanza non giustifica una mala gestione e il non risparmio. Io vedo ancora un sacco di terre irrigate a scorrimento che è la forma peggiore, quella che presuppone un largo consumo di acqua, non dico di farla a goccia come la fanno gli israeliani, ma almeno a pioggia insomma... che ci sia la razionalizzazione degli usi e quant’altro”

Cause della crisi per..

Attori istituzionali

Le cause del problema sono complesse e concorrenti.

Come affermato da un rappresentante istituzionale:

“Ognuno di questi soggetti – il clima intanto fa un po’ quello che vuole - cerca di individuare le cause nell’altro...per cui gli agricoltori dicono: “C’è il mercato della borsa elettrica”, e gli altri dicono: “Ma siete voi che sprecate l’acqua”; probabilmente, se andiamo a vedere, sono tutti fattori concorrenti”.

Altre questioni

Ritenute o no di rilevanza sulla fragilità complessiva del sistema e non immediatamente identificabili con un gruppo di attori:

- Gestione livelli massimi di invaso del lago di Como (problema di piazza Cavour a Como)
- Aumento progressivo degli attingimenti o dei prelievi occasionali, anche senza concessione

In sintesi...

E' chiaro come la mancanza di accordo rispetto alle cause scatenanti la crisi, porti anche a una diversa valutazione delle soluzioni finora adottate e di quelle invece prospettabili...

A. Individuazione di soluzioni condivise (2)

Punti di forza

Molti dei soggetti intervistati approvano le linee di intervento proposte dai decreti regionali di rilascio di quantitativi di risorsa da parte degli idroelettrici di monte verso le utenze di valle.

Ciò perché i decreti avrebbero reso attuative le priorità nell'uso della risorsa idrica, previste dal quadro degli antichi diritti di prelievo consolidati in sede concessoria.

Punti di debolezza

Efficacia: da alcuni attori il provvedimento è giudicato come un “intervento tampone” e comunque non inserito in una logica di sistema più ampia.

Equità: le prescrizioni del Decreto vengono definite “ingiuste” dagli attori più severamente colpiti dagli obblighi imposti - i derivatori idroelettrici - per:

- a) le perdite economiche subite
- b) i vincoli posti a soggetti che producono energia, un bene di utilità pubblica, e che soprattutto la producono da fonti rinnovabili.

In sintesi...

Tutto ciò pone in evidenza la complessità nel governo della risorsa idrica e conferma quanto già espresso in letteratura sulla difficoltà di individuare soluzioni condivise a causa dei conflitti generati dagli interessi che legano gli attori del processo alle loro categorie di appartenenza.

B. Promozione di conoscenza condivisa

Punti di forza

Dal 2003 processo di progressiva costruzione di conoscenza condivisa dei fenomeni per la prevenzione degli eventi (Protocollo d'Intesa siglato nel giugno '05 dai partecipanti al Tavolo tecnico dell'Autorità di Bacino del Fiume Po volto alla definizione di un quadro conoscitivo unitario e implementazione di modelli e di strumenti tecnico-previsionali).

Punti di debolezza

Difficoltà riscontrate nel pervenire a un quadro completo e condiviso delle informazioni, quale ad esempio la non completa sottoscrizione da parte di tutti i portatori di interessi coinvolti al Protocollo di Intesa del 2005.

C. Relazioni fiduciarie

Punti di forza

Miglioramento delle relazioni fiduciarie determinato dalla “conoscenza personale e diretta” degli stakeholders durante i tre eventi di crisi, anche a fronte degli interessi spesso contrapposti che caratterizzano le diverse posizioni.

Dalle interviste è emersa una reciproca “tolleranza” imputabile a:

- un riconoscimento reciproco del ruolo di rappresentanti di interessi diversi;
- una maggiore consapevolezza della complessità della questione e delle responsabilità di ogni settore nella determinazione del problema.

Punti di debolezza

Rimangono tuttavia forti resistenze nel difendere posizioni di parte (mancata adesione a iniziative collettive, richiesta di indagini supplementari, ricorso per le vie legali sulle soluzioni adottate per fronteggiare la crisi).

Note conclusive sulla gestione partecipata delle crisi

Punti di forza

Disponibilità costante a partecipare di tutti gli attori sin dal 2003.

Coordinamento degli interventi adottati per gestire l'emergenza e ricostruzione di un quadro conoscitivo condiviso;

Generale aumentata consapevolezza sulla preziosità della risorsa;

Promozione di innovazioni/riflessioni "interne" ai settori partecipanti ai Tavoli per ottimizzare la gestione della risorsa;

Emersione dal processo della necessità di rivedere le modalità e le regole di gestione e di governo di una risorsa comune connotata da un limite massimo nella disponibilità di utilizzo, superato il quale il sistema risulta fragile ("Patto per l'Acqua" di Regione Lombardia);

Note conclusive sulla gestione partecipata delle crisi

Punti di debolezza

Necessità di un maggiore confronto e coordinamento tra regioni del bacino padano e con il livello nazionale;

Permanere di tensioni generate dagli interessi economici che legano gli attori del processo alle loro categorie di appartenenza;

Mancato accordo su alcune cause “antropiche” innescanti la crisi idrica.

Prossimi passi

- L'esperienza del "Patto per l'Acqua" costituisce ora una straordinaria occasione di avanzamento nella risoluzione condivisa dei problemi di disponibilità effettiva di una risorsa comune. Ciò anche attraverso il consolidamento:
 - nel passaggio dalla gestione dell'emergenza al governo dell'ordinarietà;
 - delle competenze tecniche in grado di accompagnare il processo;
 - degli spazi e dei ruoli affidati a ciascun attore (anche a livello locale) nella fase di ridefinizione di regole di gestione che li riguardano direttamente.

Grazie
dell'attenzione.

