

VERSO STRATEGIE INTEGRATE E SOLIDALI PER LA RISORSA IDRICA

LA SFIDA PER LA RESILIENZA DEI TERRITORI E DELLE COMUNITÀ SI VINCE CON LA CAPACITÀ DI INNOVARE POTENZIANDO E ACCELERANDO I PROGRAMMI DI MISURE DELLE DIRETTIVE E DELLE STRATEGIE EUROPEE IN MATERIA DI GESTIONE INTEGRATA E SOSTENIBILE DELLE ACQUE. L'ESPERIENZA E LE PROSPETTIVE DELL'EMILIA-ROMAGNA

L'Emilia-Romagna saprà cogliere la sfida posta dagli eventi alluvionali del maggio 2023 che hanno reso ancor più complessa la progettazione dei programmi di intervento per la messa in sicurezza e la riqualificazione dei territori?

Il primo elemento di complessità è sicuramente legato al quadro di riferimento temporale in cui queste risposte dovranno essere elaborate. A brevissimo termine, è necessario assicurare con la massima urgenza il ripristino del territorio e del reticolo idrografico rispetto ai danni subiti dagli eventi alluvionali.

A breve-medio termine è necessario attuare gli interventi già programmati nel percorso europeo e nei programmi nazionali di potenziamento della resilienza dei nostri sistemi. Con una prospettiva più ampia, sarà necessario assicurare la coerenza dei programmi di breve e medio termine con i nuovi modelli di gestione del territorio, per traghettare scenari temporali di

lungo termine in relazione agli effetti del cambiamento climatico in corso.

La sfida diventa ancora più impegnativa se si considera che sarà necessario garantire l'innovazione dei modelli di sviluppo e gestione, partendo da un contesto territoriale e gestionale consolidato e che ha rappresentato l'eccellenza del sistema territoriale emiliano-romagnolo: le terre della bonifica strappate alle paludi, l'asse della via Emilia punto di snodo dell'economia e dell'assetto urbanistico delle aree urbane cresciute attorno ai centri storici, il sistema del turismo sulla costa. Emerge poi la necessità del rilancio di un nuovo sistema economico, sociale e ambientale della montagna.

La gestione dell'acqua e degli ecosistemi acquatici è il punto di snodo nelle future proposte di riassetto innovativo. In questo settore delle risorse idriche e delle risorse naturali, il quadro strategico e programmatico della Commissione europea è lungimirante ed esaustivo e rappresenta un ottimo riferimento, un

faro per le traiettorie dello sviluppo e della gestione del territorio.

L'innovazione dell'Emilia-Romagna nel contesto europeo

Sin dal 2000, la direttiva quadro sulle Acque, perfezionandosi e completandosi nel tempo con le strategie comuni di implementazione, ha integrato le strategie di mitigazione e adattamento al cambiamento climatico. Gli elementi di forza sono l'approccio integrato che considera gli aspetti quantitativi e qualitativi e la gestione unitaria e solidale a livello di bacino idrografico. Non c'è alcun dubbio sugli obiettivi da raggiungere: si tratta di un percorso obbligato per tutti i Paesi membri. Il riferimento è anche in molte strategie europee che nel frattempo si sono affiancate, come *Fit for 55* o la recente legge per il ripristino della natura, che speriamo trovi al più presto la definitiva approvazione.

Non ci sono margini interpretativi,



FOTO: DIP. PROTEZIONE CIVILE - CC BY

rappresentano non solo un obbligo per tutti i Paesi membri, ma un vero e proprio carattere di distinzione, con cui l'Europa si rapporta alle sfide globali. Uno dei pochi caratteri identitari delle politiche europee.

L'Emilia-Romagna è stata da sempre ispiratrice di tali visioni. È opinione condivisa che il *Piano di tutela delle acque* (Pta) del 2005 abbia efficacemente supportato e implementato questo processo europeo. Pur essendo stato approvato prima della direttiva quadro sulle Acque, contiene tutti i suoi principi informatori. L'impostazione e il quadro strategico sono infatti ancora estremamente attuali.

Non c'è autoreferenzialità in queste valutazioni, ma la necessità di riconfermare alcuni principi: la coerenza rispetto agli obiettivi, il rispetto del percorso che tutto il sistema regionale ha vissuto con responsabilità, non immune da conflitti e confronti accesi tra i vari portatori di interesse.

Per il contrasto al cambiamento climatico, così come per le nuove strategie di gestione sostenibile, non va restituita l'idea che tutto sia da rivedere in relazione alle nuove sfide. Bisogna avere la capacità di costruire innovazione, valorizzando quelle basi, per rafforzare gli scenari di evoluzione necessari per vincere la sfida del futuro.

Il Pta 2005, d'altra parte nasceva con fondamenta robuste basate su un quadro di conoscenza e capacità gestionale di tutta eccellenza.

Non si pretende di citarle tutte in questa sede, ma a titolo puramente indicativo si ricordano:

- la strategia vincente per il controllo dell'eutrofizzazione nella mare Adriatico, la prima e la più importante per la prevenzione e la tutela ambientale
- l'accurata e peculiare conoscenza dei corpi idrici superficiali e sotterranei e degli ecosistemi marini da parte di Arpa e Servizio geologico regionale
- la gestione del servizio idrico integrato e le società multiservizio con capacità di gestione industriale hanno consentito piena conformità alle norme, nonché sicurezza e tutela ambientale (75% di abbattimento complessivo di azoto e fosforo sversati in Adriatico, forse unica regione in Europa). Questa capacità ha reso possibile prevedere nel Pta la possibilità di adeguamento ai requisiti tecnologici e agli standard per il riutilizzo agronomico di ben 24 impianti di trattamento delle acque reflue urbane. La capacità di regolazione pubblica del servizio idrico integrato è arrivata a



FOTO: REGIONE ER - AC SICUREZZA TERRITORIALE PROT. CIV.

proporre un sistema unico in Italia per la regolazione tariffaria che tutelasse i più deboli, ma che allo stesso incentivasse il risparmio e la riduzione delle perdite

- i consorzi di bonifica da sempre sono interpreti delle capacità di gestire quantità e qualità insieme, fino all'eccellenza del Canale emiliano-romagnolo (Cer) sulle tecnologie e le tecniche irrigue di avanguardia
- il settore industriale, tra cui va ricordato il distretto ceramico con la conversione dei processi industriali "a secco", con l'eliminazione sostanziale degli scarichi idrici

- l'accordo tra le organizzazioni agricole e Legambiente per portare a sintesi la necessità di minimizzazione degli impatti sugli ecosistemi acquatici con la possibilità di stoccaggio e riserva delle risorse idriche, attraverso il programma invasi a basso impatto ambientale (aree golenali, laghetti di cava, laghetti intraziendali e aziendali)

- la capacità di confronto e partecipazione dei territori; basti ricordare che il percorso di adozione e approvazione ha previsto diverse decine di Conferenze di pianificazione, con il coinvolgimento e il protagonismo di tutti i territori provinciali.

Le priorità per un sistema resiliente

Tutto questo ha consentito di definire una gerarchia delle priorità che credo debba ritrovare nuovo vigore nel nascente Pta 2030 e nel disegno del nuovo riassetto della gestione delle risorse

idriche per il contrasto al cambiamento climatico e per conferire resilienza rispetto ai sempre più frequenti eventi estremi:

- necessità di attuare politiche e strategie di governo della domanda d'acqua, in relazione al cambiamento climatico
- risparmio della risorsa
- miglioramento della gestione, sviluppo delle reti distributive, riduzione delle perdite, aumento dell'efficienza
- enfasi verso soluzioni *win-win* e *no-regret*: efficienza, riduzione delle perdite, risparmio, rallentamento dei deflussi, rinaturalizzazione, incremento della capacità di ricarica (limitazione del consumo di suolo, ricarica controllata), uso plurimo
- interconnessione, differenziazione delle fonti
- depurazione e riuso delle acque reflue
- uso plurimo attraverso la realizzazione di casse di espansione e la capacità di invaso in area golenale, laghetti di cava.

Il disegno strategico diventa terribilmente attuale di fronte alle recenti alluvioni che hanno interessato il territorio regionale. Le linee guida per le strategie e i piani di adattamento indirizzate ai Paesi membri della Commissione europea mettono in evidenza come, rispetto all'incertezza dell'intensità e della direzione degli effetti del cambiamento climatico, la risposta non può essere l'inazione, ma sono necessarie misure di adattamento che minimizzino i rischi associati alla loro implementazione e che assicurino la necessaria flessibilità. Nella gerarchia delle priorità indicate dalle linee guida europee, è evidente

la precisa sovrapposizione con quelle precedentemente indicate dal Pta 2005. Inoltre, non solo le linee guida, ma anche le revisioni delle più importanti direttive, quali quelle sulle acque potabili e sulle acque reflue, indirizzano in maniera decisa verso l'integrazione degli aspetti qualitativi e quantitativi, la gestione del rischio, la prevenzione e l'efficienza.

La difficoltà di fare sintesi

Pur in presenza di un quadro strategico così articolato e definito, l'implementazione delle misure trova ancora grande difficoltà di attuazione e di raggiungimento degli obiettivi, peraltro generalizzato su tutto il territorio dell'Unione europea.

È indubbio che le motivazioni possono ritrovarsi su diversi livelli di riferimento di carattere normativo e istituzionale. La prima è attribuibile alla stessa Commissione europea: è mancata la spinta all'implementazione del "possibile" in una logica *no regret*, che è l'unica alternativa all'immobilismo.

Purtroppo, ha anche prevalso la ricerca dell'omogeneizzazione delle procedure, con la conseguenza di avere privilegiato l'attenzione sugli aspetti tecnici, distogliendo l'attenzione dalle strategie, in altre parole si è parzialmente perso di vista il "bersaglio grosso".

Inoltre, c'è stato l'oggettivo ritardo nel comprendere le esigenze dei Paesi del Mediterraneo.

Tutto questo si è riflesso sui percorsi di implementazione delle direttive stesse e, anche a livello nazionale nelle Autorità di distretto idrografico, è prevalso l'aspetto tecnico e metodologico sulle attività di *governance* e di confronto strategico tra gli attori della gestione e governo delle acque a livello di distretto.

Va pure segnalata la mancanza di una spinta efficace all'innovazione normativa, quanto meno l'esigenza di superare in via definitiva il regio decreto del 1933, più centrato alla tutela della produzione (vedi le difficoltà riscontrate sull'effettività degli Osservatori sulle crisi idriche nell'assumere un ruolo davvero decisivo nella gestione unitaria e nell'allocatione della risorsa a livello di intero bacino idrografico).

Un esempio per tutti: un bacino come quello del Po, che dispone di più di un miliardo e mezzo di metri cubi di invaso sull'arco alpino, a cui si aggiungono i volumi regolati e regolabili dei grandi laghi, non riesce a darsi un sistema di regolazione che assicuri una gestione

sostenibile e solidale della risorsa idrica dalle sorgenti alla foce del nostro grande fiume.

La rigidità applicativa riguarda anche l'applicazione delle norme sul deflusso minimo vitale (Dmv) e sul deflusso ecologico, considerati alla stessa stregua di un limite legale, più che come misura finalizzata al raggiungimento degli obiettivi.

Sul riuso delle acque reflue, sono state prodotte norme troppo restrittive e solo adesso è possibile far riferimento al nuovo regolamento europeo che ha introdotto un approccio basato sulla gestione del rischio per l'ambiente e per la salute, di cui sono brillante esempio i Piani di sicurezza delle acque.

Ma soprattutto si sente sempre più la mancanza di *governance* a livello di distretto idrografico, che rende difficile la gestione integrata e sostenibile della risorsa idrica.

È insomma sempre più necessario conferire alle Autorità di distretto competenze e autorevolezza, in quanto luogo della *governance*, nel quale le Regioni e il Governo si possano finalmente dare obiettivi condivisi.

A queste criticità di natura istituzionale e di mancata *governance*, vanno aggiunte poi le vere ragioni di un ritardo generalizzato sulle attuazioni dei programmi di misure.

La gestione delle acque è tema conflittuale. Tanti gli interessi legittimi che si sovrappongono e a cui è necessario contrapporre scenari che mettano a sintesi le reciproche esigenze con soluzioni *win-win*.

Gli obiettivi sono prefissati, come detto, dagli indirizzi e dalle direttive. Le modalità di raggiungimento possono essere molteplici. Il successo è nelle capacità di ritrovare la sintesi di più interessi legittimi che non sempre sono convergenti. Gli esempi sono molteplici. Gli invasi a basso impatto, ad esempio, rispetto a una condivisione di intenti già descritta, hanno avuto in passato drastici rallentamenti e blocchi rispetto al programmato, a causa di motivazioni riconducibili a diversi aspetti:

- la crisi delle attività estrattive
- la grande difficoltà ad attivare gli strumenti di finanziamento a causa di disciplinari comunitari non pienamente in sintonia con gli obiettivi
- gli interessi contrapposti che hanno orientato la finalizzazione di volumi già disponibili o programmati verso la rigenerazione dei volumi su altre destinazioni (fotovoltaico, nuovo terreno agricolo).

Verso un'idrologia sociale

La ricerca di condivisione e convergenza verso soluzioni comuni e intersettoriali è pertanto necessaria. A tal fine, per il successo delle strategie di resilienza è necessario avviare percorsi di partecipazione, confronto e responsabilizzazione di tutti i portatori di interesse. La convergenza verso soluzioni condivise è la chiave di risposta.

È fondamentale l'avvio di programmi per il ripristino idromorfologico dei corsi d'acqua, un tema comune a tutta l'Europa: la ricognizione fatta sulla seconda generazione di piani integrati di gestione della risorsa idrica su scala di distretto idrografico, previsti dalla direttiva quadro sulle Acque, conferma che le pressioni idro-morfologiche sono quelle più comuni e condizionano la qualità di circa il 34% di tutti i corpi idrici.

Abbiamo quindi bisogno di rafforzare la condivisione intersettoriale, abbiamo bisogno di ritrovare il più corretto equilibrio tra gli interventi di rinaturalizzazione e il rafforzamento dei tratti artificializzati, così come di un rapporto armonico e non solo ideale tra le infrastrutture grigie e quelle verdi. Abbiamo bisogno di sviluppare modelli socio-economici, insieme ai nostri strumenti usuali di *assessment* idrologico. Vanno poste le fondamenta per una nuova scienza dell'*idrologia sociale*¹, che ci consenta di fare le scelte giuste ed eque per l'ambiente, per il benessere, per la nostra economia, soprattutto laddove sarà necessario assumere decisioni per loro natura irreversibili.

Tante sono le esperienze nel sistema regionale dell'Emilia-Romagna, grazie a un'attività progettuale di eccellenza e di elevato valore scientifico.

È possibile disegnare un percorso di strategia integrata per la gestione sostenibile della risorsa idrica, con una prospettiva più ampia, più integrata e più solidale.

Giuseppe Bortone

Direttore generale, Arpa Emilia-Romagna

NOTE

¹ Sivapalan M., Savenije H.H.G., Blöschl G., 2012, "Socio-hydrology: A new science of people and water", *Hydrol. Process.*, 26, 1270-1276, doi:10.1002/hyp.8426