

## PERCORSI PARTECIPATI NELLA GESTIONE DELL'ACQUA IN LOMBARDIA: LA VALUTAZIONE DI ALCUNI TESTIMONI PRIVILEGIATI

Marina RIVA<sup>\*</sup>, Guido SALI<sup>\*\*</sup>, Claudio GANDOLFI<sup>\*\*\*</sup>

**Parole Chiave: partecipazione, governance, crisi idriche, usi plurimi, stakeholders**

### SOMMARIO

La disponibilità di risorsa idrica ha da sempre rappresentato un fattore di sviluppo locale di importanza strategica: lo dimostra l'entità delle problematiche causate da eventi siccitosi e/o di carenza idrica che sembrano colpire anche alcuni contesti europei tradizionalmente ricchi d'acqua. E' il caso ad esempio della Lombardia, dove dal 2003 al 2007 si sono succeduti significativi episodi di scarsità idrica, indotti da particolari condizioni meteorologiche concomitanti ad un uso della risorsa sempre più massivo e distribuito tra usi plurimi e concorrenti. Nel 2006 è nata così l'idea, da parte dell'amministrazione regionale lombarda, di avviare i lavori del "Patto per l'Acqua" con l'obiettivo di riunire al tavolo tutti i portatori di interesse coinvolti nell'uso della risorsa idrica, condividere con questi una *vision* comune sulla politica e gestione dell'acqua per arrivare infine a sottoscrivere un accordo, nel febbraio 2009, che ponesse dei punti fermi in relazione a una situazione emergente di deficit idrico.

Al fine di valutare quanto appreso, in termini organizzativi e istituzionali, e di individuare le prospettive di azione futura per dare efficacia al processo partecipato avviato, lo studio si è proposto di raggiungere i 62 partecipanti ai tavoli del Patto, appartenenti a Istituzioni, Enti regolatori dei laghi, vari settori di utilizzo della risorsa, associazioni ambientali e mondo della ricerca. Attraverso la predisposizione e conduzione *vis a vis* di interviste a un campione predefinito, integrate poi da un questionario somministrato via web, è stato quindi possibile esplorare le percezioni degli attori relativamente a contenuti affrontati, relazioni tra i partecipanti,

---

\* Èupolis Lombardia, Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione, [marina.riva@irer.it](mailto:marina.riva@irer.it)

\*\*Dipartimento di Economia e Politica Agraria, Agroalimentare e Ambientale (DEPAAA) Università degli Studi di Milano, [guido.sali@unimi.it](mailto:guido.sali@unimi.it)

\*\*\*Dipartimento di Ingegneria Agraria – Sez. Idraulica, Università degli Studi di Milano, [claudio.gandolfi@unimi.it](mailto:claudio.gandolfi@unimi.it)

procedure seguite, soddisfazione complessiva per l'esito raggiunto e attese future. Dei giudizi espressi (al netto quindi dei *missing*) oltre l'80% risultano positivi, con una prevalenza delle risposte sui livelli intermedi.

Nell'esperienza del Patto per l'Acqua si è adottato un metodo di lavoro nuovo, pienamente inclusivo, che nei partecipanti ha indotto una crescita di consapevolezza sulle questioni e un consolidamento delle relazioni. Non vi sarebbe tuttavia stato alcun tentativo di mediazione degli interessi in gioco e la sigla del documento finale avrebbe assunto una connotazione fortemente politica. Il giudizio complessivamente positivo espresso sul processo risulta pertanto condizionato, nella quasi totalità dei casi, da un passaggio all'azione che dia senso ed efficacia al notevole investimento di tempo e risorse impiegato.

## 1. INTRODUZIONE

Crisi idriche, alternate a eventi meteorici estremi, stanno ponendo in evidenza da qualche anno la fragilità di risposta dei sistemi di gestione delle risorse idriche, anche dove queste sono relativamente abbondanti ed il contesto socio-economico è evoluto (Bates *et al.*, 2008; Pahl-Wostl, 2007), come ad esempio sta accadendo alle nostre latitudini. Qui la scarsità è indotta dal fatto che si vuole usare più acqua di quanto è disponibile o di quanto il sistema di infrastrutture è in grado di erogare. Risulta pertanto necessario considerare il vincolo naturale di disponibilità della risorsa, con cui la domanda di utilizzo è chiamata costantemente a misurarsi, e la sempre più stretta interdipendenza/confittualità tra i diversi usi.

Su tali evidenze pone le sue basi il concetto di gestione integrata della risorsa idrica (IWRM – Integrated Water Resource Management) nel quale sono considerate le dimensioni sociale, economica, ambientale e istituzionale (GWP, 2000). Il concetto di IWRM nasce in risposta a una crescita di complessità e incertezza nella gestione di una risorsa sempre più scarsa e nella formulazione di *policy* efficaci. Sebbene da circa 20 anni la comunità scientifica sia concorde nel ritenere che la via dell'IWRM sia l'unica perseguibile per una distribuzione e una gestione equa, sostenibili ed efficienti della risorsa idrica, vi è tuttavia ancora molto dibattito su come attuarla.

Si è in particolare reso evidente che molti problemi non sono primariamente associati allo stato della risorsa in sé, ma vanno attribuiti a un sistema di *governance* non sufficientemente adeguato a rispondere ai cambiamenti in atto (Moriarty *et al.*, 2007). Riprendendo una comunicazione della Commissione Europea, è utile a tal proposito evidenziare la differenza intercorrente tra "siccità" e "carezza idrica". Mentre la prima indicherebbe "una diminuzione temporanea della disponibilità di acqua dovuta, ad esempio, a minori precipitazioni", il secondo concetto invece verrebbe usato "quando la domanda è superiore alle risorse idriche utilizzabili in modo sostenibile" (CCE, 2007).

Per pervenire a sistemi maturi di *governance* risulta importante orientarsi verso nuovi processi decisionali e approcci di gestione (multidimensionali, inclusivi) per mediare i crescenti interessi conflittuali sulla risorsa (Innes e Booher, 1999) e d'altra parte creare un ambiente adeguato per

rendere più efficace l'investimento in modernizzazione tecnologica intrapreso per fronteggiare il cambiamento in atto (Molle, 2006). La transizione deve essere quindi governata da un apprendimento non solo a livello tecnologico, ma anche sociale e istituzionale (Smith *et al.*, 2005).

Si evidenzia sempre più l'opportunità di abbandonare rigide pratiche di gestione per permettere alle istituzioni di apprendere e modificarsi nel tempo in funzione delle informazioni e dei *feedback* che giungono dai sistemi socio-ecologici a cui sono legate. Tale modello, detto di *management adattivo*, considera le regole e le politiche di volta in volta utilizzate come "esperimenti" e non come soluzioni definitive al problema del rapporto con la risorsa idrica (Ostrom, 1990; Bravo, 2005b; Pahl-Wostl e Sendzimir, 2005; Holling, 1978; Bormann *et al.*, 1993).

Su tali basi di pensiero gli eventi di scarsità idrica, intercorsi in Lombardia tra il 2003 e il 2007 e indotti da particolari condizioni meteorologiche concomitanti ad un uso della risorsa sempre più massivo e distribuito tra usi plurimi e concorrenti, rappresentano un caso studio di interesse. La Lombardia è, infatti, una delle regioni con il patrimonio idrico più consistente sia a livello italiano che europeo, patrimonio che ha formato e condizionato la vita e lo sviluppo della gente di queste terre e che tuttavia, negli ultimi anni, ha mostrato sempre maggiori criticità sia in termini quantitativi che qualitativi.

In relazione a una situazione emergente e ripetuta di deficit idrico, nel 2006 è nata l'idea, da parte dell'amministrazione regionale lombarda, di avviare i lavori del "Patto per l'Acqua" con l'obiettivo di andare oltre le soluzioni adottate in emergenza, riunendo al medesimo tavolo tutti i portatori di interesse coinvolti nell'uso della risorsa idrica, condividendo con questi una *vision* sulla politica e gestione dell'acqua, e arrivando infine a sottoscrivere un accordo, nel febbraio 2009, che ponesse dei punti fermi per una strategia di azione comune.

In tale contesto l'obiettivo di questa memoria è quello di caratterizzare, in termini istituzionali e organizzativi, la risposta adattiva del sistema dei principali "attori dell'acqua" lombardi a seguito di tali eventi, a partire dall'analisi dell'esperienza del Patto. L'interesse principale di ricerca è in particolare quello di valutare la capacità degli approcci partecipativi di sviluppare sistemi di regole e di strumenti condivisi per una gestione sostenibile della risorsa.

## 2. APPROCCIO METODOLOGICO E LIMITI DELL'INDAGINE

### 2.1 IL FRAMEWORK CONCETTUALE DI ANALISI APPLICATO

L'intento di cogliere la complessità dei fenomeni e le determinanti del processo di cambiamento in atto ha indotto a riferirsi a un framework concettuale di analisi (*Institutional Analysis and Development framework*) tratto dalla letteratura sui *commons* (Ostrom, Gardner e Walker, 1994; Ostrom, 1999) e quindi ad applicarlo al contesto lombardo (Fig. 1). Ciò ha consentito di identificare analiticamente le variabili dei processi partecipativi condotti (rappresentatività degli attori, metodi di coinvolgimento, fiducia verso le istituzioni e verso gli altri

utilizzatori...) e quelle di contesto (quadro normativo, ambientale e assetto delle competenze) maggiormente influenti al fine di convergere verso una gestione sostenibile della risorsa. L'attenzione è stata in particolare volta all'arena di azione, quindi non solo agli attori, ma anche al modo in cui le loro interazioni influenzano il successo della gestione in condizioni di scarsa disponibilità. Complessivamente l'analisi di tali interazioni è stata condotta attraverso i casi studio dei tavoli di crisi idrica e del Patto. I risultati sono poi stati valutati attraverso le interviste a un campione rappresentativo di attori, e quindi il confronto di quanto emergente con il rispetto di generalizzazioni empiriche riscontrate in casi di gestione di successo (Ostrom 1990, pp. 88-102).

Con riferimento alla mappa di Figura 1, è necessario evidenziare che il presente paper, pur facendo proprie le risultanze complessive dell'analisi, concentra la sua attenzione sulle dinamiche rilevate internamente agli attori partecipanti al Patto per l'Acqua (par. 5).

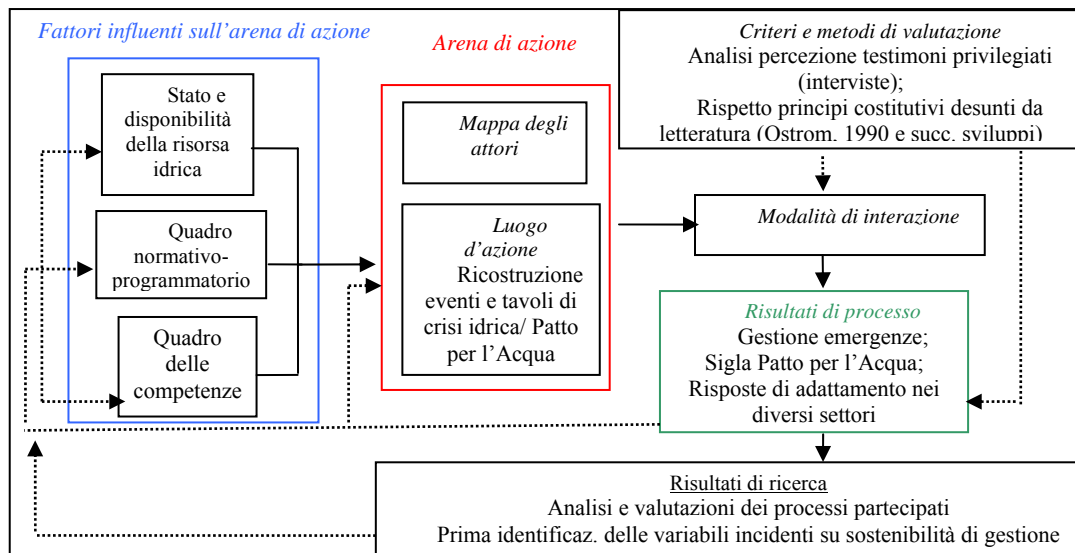


Figura 1 – IAD Framework adattato al caso studio lombardo (nostro riadattam. da Ostrom, 1999)

## 2.2 FASI E METODO DI RICERCA

La ricerca, attingendo dai metodi della *Policy Analysis*, è stata impostata con una prospettiva prevalentemente qualitativa (approccio induttivo-esperienziale). Come già evidenziato, a una fase di ricostruzione del contesto e del processo, se ne è infatti affiancata una di coinvolgimento diretto di testimoni privilegiati, attraverso la predisposizione e quindi conduzione di interviste più o meno strutturate (Fig. 1). E' seguita poi una fase di analisi e rielaborazione della documentazione e delle testimonianze acquisite e quindi una fase conclusiva di restituzione dei risultati.

Le interviste sono state realizzate nei mesi febbraio-marzo 2010 e condotte con 12 dei principali portatori di interesse nelle questioni, scelti con criteri di rappresentanza e di attinenza con le finalità ultime della ricerca, e tutti partecipanti ai tavoli del Patto per l'Acqua, nonché per gran parte ai tavoli istituiti per la gestione delle emergenze idriche (par. 4). Nella scelta dei soggetti ci si è in particolare concentrati – anche se non in via esclusiva - sugli attori operanti nel bacino dell'Adda, considerato l'ambito lombardo più interessante per l'analisi e lo studio delle politiche idriche partecipate in caso di scarsità di risorsa (Tab. 1). Va inoltre evidenziato che tra i 5 Consorzi intervistati sono inclusi sia Consorzi pubblici (C. di Bonifica) che privati (C. di Miglioramento Fondiario di II grado e C. di irrigazione).

*Tabella 1 – Elenco delle interviste effettuate*

<i>Codice ID</i>	<i>Ente</i>	<i>Data</i>	<i>Riferim. testo</i>
001	Regione – DG1	03.02.10	Int. 1B
002	Regione – DG3	09.02.10	Int. 2B
006	Agenzia Reg. per l'Ambiente	03.03.10	Int. 3B
049	Autorità di Bacino	23.02.10	Int. 4B
056	Ente regolazione Laghi	17.02.10	Int. 5B
060	Associazione di rappresentanza Enti di Bonifica e Irrigazione	01.02.10	Int. 6B
064	Consorzio A	04.03.10	Int. 7B
065	Consorzio B	03.03.10	Int. 8B
066	Consorzio C	23.02.10	Int. 9B
070	Consorzio D	16.02.10	Int. 10B
081	Consorzio E	16.02.10	Int. 11B
100	Società Produzione Energia Elettrica	08.03.10	Int. 13B

La rilevazione, proponendosi di esplorare la percezione dei partecipanti sulle attività del Patto, ha utilizzato una traccia di intervista articolata in 18 domande di cui le prime 4 sul livello di partecipazione ai tavoli; le successive 12 domande di valutazione (relativamente a contenuti, relazioni tra gli attori e procedure seguite, nonché grado di soddisfazione complessivo per l'esito raggiunto), ciascuna composta da una prima parte chiusa di giudizio sintetico e una seconda parte a risposta libera di approfondimento o motivazione rispetto al giudizio fornito; l'ultima domanda sulle attese future invece completamente aperta (traccia disponibile in Riva, 2010 ). Le trascrizioni integrali non sono qui rese disponibili, ma sono depositate presso Èupolis Lombardia e li rintracciabili mediante il codice identificativo di Tabella 1.

La modalità di somministrazione scelta per l'intervista è quella vis a vis, sia per i temi toccati che per i diversi interessi in gioco, ritenendo infatti che il contatto diretto potesse creare condizioni più favorevoli per la trattazione di argomenti complessi e delicati.

La necessità di estendere la rilevazione a tutti gli altri partecipanti ai tavolo del Patto per l'Acqua (inizialmente stimati essere oltre 100) ha poi spinto ad affiancare, a un'indagine di matrice qualitativa, anche tecniche di indagine derivate dal metodo quantitativo, come risulta essere un questionario auto-compilato.

In pratica le 12 interviste *vis a vis* condotte sul Patto sono state usate come pre-test per:

- la codifica delle risposte mediante un'analisi manuale dei testi trascritti, secondo le modalità proprie dell'analisi qualitativa, e la loro trasformazione in batterie di domande fisse predefinite;
- la verifica di adeguatezza della prima traccia e quindi la costruzione della traccia definitiva di questionario da somministrare in modalità CAWI (Computer Aided Web Interview) a un campione riferibile ai partecipanti ai tavoli regionali del Patto.

Tecnicamente la traccia di questionario (disponibile in Riva, 2010) è stata suddivisa nelle medesime sezioni dell'intervista solo che, dopo le prime domande sulla partecipazione ai tavoli, le 12 domande di valutazione risultavano composte, da una prima domanda singola (scala single item con risposta a parziale autonomia semantica) e da un approfondimento sul giudizio espresso con scala multi item a risposta dicotomica (sì/no).

Per vantaggi e svantaggi dei metodi di intervista *vis a vis* e CAWI si rimanda a testi specializzati (Zammuner V.L., 1998; Corbetta P., 1999).

L'invito alla compilazione del questionario *on line* è avvenuto dopo un'impegnativa definizione dell'elenco degli effettivi partecipanti al Patto che ha portato ad avere una lista di 62 Enti (64 nominativi), di cui da escludere 2 in quanto esecutori stessi dell'intervista e altri 12 in quanto già direttamente contattati per la rilevazione *vis a vis*.

La rilevazione ha avuto un tasso di risposta di circa il 48% con 24 questionari compilati su 50 soggetti contattati. Se tuttavia dei 24 questionari si considerano solo i 21 compilati in modo sufficientemente completo, il tasso di risposta scende al 42%, un valore comunque modesto ma sicuramente più accettabile.

La risposta contenuta potrebbe trovare principale giustificazione nel tempo trascorso (oltre un anno) tra la sigla del Patto e l'invio del questionario senza che vi sia stato alcun cenno di volontà di prosecuzione del processo da parte dell'amministrazione regionale; ciò probabilmente raffreddando le attese e quindi la disponibilità dei partecipanti a interloquire su questo tema. E' poi necessario evidenziare che il questionario comportava un significativo impegno di compilazione, con un probabile effetto sul tasso di risposta.

Ci preme inoltre evidenziare che, sapendo con adeguato anticipo che l'universo di riferimento dei partecipanti sarebbe stato più basso di quanto inizialmente riportato nell'elenco fornitoci dalla Regione, la scelta della modalità di somministrazione del questionario sarebbe stata diversa. Il metodo CAWI è infatti ritenuto utile e vantaggioso nel caso di campioni almeno riferibili alle 100 unità, data la consueta alta quota di non ritorno. La motivazione e disponibilità a collaborare riscontrate tra gli attori intervistati *vis a vis* ci avrebbe forse indotti a continuare con tale modalità di indagine, selezionando un campione target sufficientemente rappresentativo.

Lo scopo ultimo dello studio (non solo descrittivo-esplorativo, ma anche valutativo sul processo) e il metodo di indagine misto quali-quantitativo adottato hanno richiesto un approccio di analisi piuttosto complesso.

In primo luogo gli output derivanti dall'autocompilazione del questionario sono stati uniti e facilmente armonizzati con quelli derivanti dalle interviste dirette, già preventivamente codificati; le informazioni sono così state organizzate in una matrice di dati dove tutti i soggetti rispondenti erano classificati sulla base delle stesse variabili nominali/ordinali (matrice casi per variabili).

Le informazioni contenute in tale dataset sono poi state elaborate con metodi quantitativi di analisi statistica (mono e bivariata), andando così ad esplorare sia la distribuzione di ogni variabile, sia la relazione tra le singole variabili e la categoria di appartenenza di ciascun attore rispondente (assunta a variabile indipendente).

Quanto classificato e codificato delle interviste vis a vis è stato considerato come una sorta di minimo comune denominatore: ogni intervista aveva poi una sua parte specifica, diversa da caso a caso, che non si voleva perdere. L'analisi statistica delle variabili è quindi proceduta in parallelo a un'analisi manuale del testo, orientata a far emergere particolari rilievi di caso ritenuti interessanti per gli scopi dell'indagine, e condotta secondo le modalità tipiche della ricerca qualitativa.

### 3. DISPONIBILITA' E UTILIZZO DELLA RISORSA IDRICA IN LOMBARDIA

La Lombardia, con un'estensione territoriale di 23.861 km<sup>2</sup>, è una regione tradizionalmente ricca di acque sia superficiali che sotterranee. Oltre alle precipitazioni, che toccano mediamente 1.000 mm/anno (Regione Lombardia, 2006 e 2010), a migliorare la disponibilità della risorsa idrica superficiale, nel tempo e nello spazio, rispetto ai diversi usi, contribuiscono le riserve, in primis i nevai e i ghiacciai<sup>1</sup> e quindi - da questi per gran parte alimentate - le regolazioni artificiali, rappresentate dai grandi laghi alpini e dai serbatoi montani ad uso idroelettrico, con un volume di acqua regolato rispettivamente di circa 1.250 milioni di m<sup>3</sup> e di circa 664 milioni di m<sup>3</sup>. L'acquifero di pianura è poi una delle maggiori riserve idriche europee, attestandosi sull'ordine dei 300 miliardi di m<sup>3</sup> (Regione Lombardia, 2006 e 2010).

La tradizionale abbondanza di acque ha creato nel tempo in Lombardia un'elevata domanda della risorsa, che è utilizzata per vari scopi, da quelli più tradizionali, con un prelievo diretto di acque (civile, irriguo, energetico e industriale), a quelli di carattere ambientale e turistico-ricreativo, come la pesca, la balneazione e la navigazione. Le stime, condotte nell'ambito del Piano regionale di Tutela delle Acque, dichiarano che i volumi di acqua concessa per i diversi usi tradizionali ammonterebbero complessivamente a circa 130 miliardi di m<sup>3</sup>/anno, vale a dire più di 5 volte l'afflusso meteorico annuo sul territorio lombardo, pari a quasi 27 Miliardi di m<sup>3</sup> (Regione Lombardia, 2006). Ciò si spiega con una netta predominanza, oltre il 67%, dell'uso per produzione

---

<sup>1</sup> Il volume dei ghiacciai lombardi è stimato intorno ai 4 miliardi di m<sup>3</sup> (Regione Lombardia, 2010) anche se è rilevato un loro progressivo e veloce arretramento.

di energia idroelettrica, che comporta la completa restituzione delle acque prelevate. A questo segue poi un 24,1% di uso irriguo e quindi percentuali più modeste destinate agli usi industriali (processo e raffreddamento) e civile (Fig. 2).

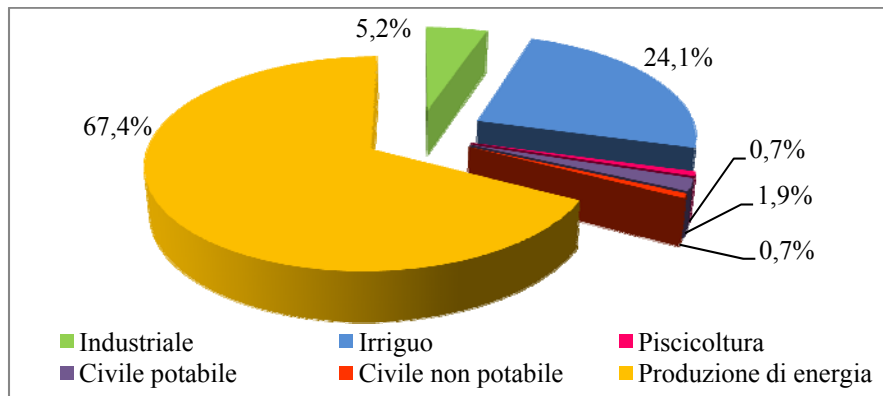


Figura 2 – Ripartizione % delle portate di concessione per tipologia di uso (nostra elaborazione su dati 2010 del Catasto regionale Utenze Idriche)

Anche per i consumi ad uso irriguo è utile evidenziare che - pur costituendo la quota preponderante in Lombardia se valutati al netto degli usi per la produzione di energia elettrica - attraverso l'estesa rete di distribuzione, in gran parte non impermeabilizzata, vanno parzialmente a rimpinguare le falde di pianura. In particolare, al netto del consumo colturale e da evapotraspirazione, si stima che almeno il 50% dell'acqua fornita al terreno possa rifluire nel reticolo scolante o infiltrarsi nel sottosuolo (Regione Lombardia, 2010; CIGR, 2009).

#### 4. LE EMERGENZE IDRICHE NEL PERIODO TRA IL 2003 E IL 2008

La fascia alpina costituisce storicamente la zona più piovosa d'Italia e una tra le più piovose d'Europa. Di recente tuttavia sembrano essersi manifestate anche qui le prime evidenze di cambiamento climatico. Gran parte dei climatologi non ritiene però ancora statisticamente rilevante una diminuzione assoluta dei quantitativi di pioggia, quanto invece risulterebbe ormai evidente una più frequente distribuzione degli eventi meteorici, specie di quelli estremi (Brunetti et al.; 2006; Giuliacci, 2008; Regione Lombardia et al., 2008; IPCC, 2007). Prova ne potrebbero già essere le stagioni estive comprese nel periodo 2003- 2006, caratterizzate da eventi di scarsità idrica di dimensione ed entità più o meno significativa; e le annate successive (2007-2008), che, pur presentando nella stagione irrigua un quadro di disponibilità di risorsa di gran lunga superiore, hanno rischiato di annunciarsi in tal senso difficili.



Tali episodi critici hanno reso tuttavia evidente anche uno sfruttamento intensivo, a volte conflittuale, della risorsa, che si posiziona in Lombardia in un quadro complessivo già piuttosto critico, connotato da incertezza normativa, frammentazione delle competenze, compromissione a livello qualitativo di una significativa percentuale di corpi idrici superficiali e sotterranei (Consiglio Regionale della Lombardia e IReR, 2010).

La ricostruzione di tali episodi – di cui è disponibile un approfondimento in Riva, 2010 - evidenzia una significativa differenziazione per ciascun anno sia nella fenomenica ed estensione territoriale della crisi, sia nelle modalità di intervento a livello istituzionale. Se infatti il 2003 - in parte anche il 2007 - ha rappresentato un anno eccezionale per tutti i parametri climatici, con poca pioggia e altissime temperature per periodi prolungati in tutto il bacino idrografico del Po (nell'estate 2003 si sono ad esempio registrati valori di Temperatura massima giornaliera oscillanti in pianura anche intorno ai 40 °C – Fonte: elaborazione dati UNIMI-DIA in Rienzner, 2009), il 2005 ha mostrato le sue più evidenti criticità nel bacino idrografico dell'Adda, dove l'impossibilità, a causa degli afflussi estremamente ridotti (soprattutto a carattere nevoso), di accumulare volumi all'interno del lago di Como nel periodo pre-irriguo ha imposto esigue portate di erogazione alle principali utenze di valle, inferiori rispetto a quelle registrate nel 2003 (MATTM, 2005). Nel 2006 invece la crisi idrica si è presentata ancora a livello di bacino padano, ed è stata connotata da livelli di magra idrologica estiva del fiume Po mai raggiunti in precedenza. Citiamo ad esempio il caso della stazione di Cremona, dove si è registrato il valore record di -7,91 m rispetto allo zero idrometrico, cui è tuttavia corrisposta una portata di 222 m<sup>3</sup>/sec, ancora superiore rispetto al minimo storico di 200 m<sup>3</sup>/sec, raggiunto a quella sezione nel maggio 1965 (ARPA Emilia Romagna, 2006; ARPA Lombardia, 2007).

La gestione delle emergenze ha visto una progressiva definizione e quindi formalizzazione, attraverso un Protocollo di Intesa siglato nel 2005, di una Cabina di Regia coordinata dall'Autorità di Bacino del Po (AdBPo), costituita da tecnici rappresentanti dei diversi attori, istituzionali e non, interessati dalla crisi e volta a un confronto e una condivisione delle informazioni disponibili al fine di prevenire e/o fronteggiare gli eventi di crisi in atto. La declinazione e il supporto a livello regionale delle decisioni assunte in tale Cabina si è esplicata attraverso la costituzione e tenuta di tavoli regionali nei quali è risultato possibile coinvolgere un maggior numero di attori non altrimenti presenti in sede di AdBPo (Tab. 2).

Questi tavoli si trovano in particolare a dover mediare tra situazioni conflittuali varie e differenziate. Al conflitto tradizionale tra utilizzatori idroelettrici di monte e irrigui di valle, si assommano anche conflitti intrasettoriali, come ad esempio quello tra elettrici (idro) di monte ed elettrici (termo e idro) di valle; o tra idroelettrici montani appartenenti a società diverse, concorrenti sul mercato elettrico, e quindi impegnate a non rivelare le singole strategie aziendali. Si registrano tensioni anche in seno al comparto irriguo, causa il proliferare di pozzi che genera crescenti difficoltà nella gestione consortile delle acque e, in alcune zone, incide negativamente sulla portata dei fontanili e quindi sulle fonti di approvvigionamento per i consorzi limitrofi; e ancora tra gli usi regolati da concessione e quelli extra-concessori, disciplinati da licenze

temporanee di attingimento rilasciate dalle province, ma su cui non vigono controlli; e infine tra gli usi produttivi e quelli più collettivi (navigazione e uso turistico-ricreativo). Emergono conflitti crescenti anche sul fronte istituzionale tra i diversi livelli di governo (Regione, Province) in ambito autorizzativo e concessorio, ma anche tra le regioni padane che sono tenute a collaborare, ciascuna per la propria parte, al fine di garantire portate in Po sufficienti a consentire il funzionamento delle pompe per il raffreddamento delle centrali termoelettriche e ad impedire la risalita del cuneo salino nel ferrarese.

*Tabella 2 – Composizione dei Tavoli di confronto istituiti per la gestione delle emergenze idriche presso l’Autorità di bacino del fiume Po e Regione Lombardia (anni 2003-2006)*

<i>Tipo Tavolo</i>	<i>Soggetti partecipanti</i>
Tavolo Tecnico AdBPo, c.d. Cabina di Regia	AdBPO Dipartimento Protezione Civile Regioni Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Piemonte, Valle d’Aosta e Veneto Provincia Autonoma di Trento Enti Regolazione dei Laghi: Agenzia Interregionale per il Po (AIPO) Associazione Nazionale Bonifiche e Irrigazioni (ANBI) Gestore della Rete di Trasmissione Nazionale (GRTN) Società di Produzione di energia elettrica (ENEL, Edison, AEM Milano, AEM Torino, EDIPOWER, ENDESA Italia, CVA)
Tavolo di Crisi Idrica di Regione Lombardia	Assessorati a Reti e Servizi Pubblica Utilità, Agricoltura, Protezione Civile e Territorio ARPA Lombardia* Enti Regolazione dei Laghi Unione Regionale Bonifiche, Irrigazioni e Miglioramenti Fondiari (URBIM) Società di Produzione di energia elettrica (ENEL, Edison., AEM Milano, EDIPOWER)

Gli esiti delle interviste realizzate nell’ambito di un’altra ricerca (Riva, 2010) hanno evidenziato a tal proposito il permanere delle tensioni connesse ai diversi interessi economici che legano i vari utilizzatori alla risorsa. Per gran parte del mondo agricolo e di quello istituzionale, a fronte di situazioni di conflitto e di inefficienza nell’uso della risorsa registrabili già da anni, l’innesco delle crisi sarebbe coinciso, in concomitanza con annate “scarse”, con il processo di liberalizzazione dell’energia e introduzione del mercato elettrico, avviato a partire dal 1999. Tale

processo, attribuendo all'acqua un valore economico variabile nel corso della giornata, avrebbe infatti indotto una diversa e più imprevedibile gestione degli invasi e quindi dei rilasci di monte verso le utenze di valle. A ciò si assommerebbe il fatto che, sia per legge sia con riferimento alla titolarità dei diritti d'uso acquisiti storicamente, la priorità di accesso risulta prima in capo alla parte irrigua e poi a quella industriale. Su tali basi trova fondamento la richiesta, agli idroelettrici della Valtellina, di rilasciare verso le utenze di valle la quota di acqua trattenuta in corrispondenza del periodo irriguo. Nonostante tali rilasci siano stati garantiti, il permanere delle tensioni troverebbe piena evidenza nei successivi ricorsi giudiziari promossi da alcune società del settore idroelettrico proprio contro i provvedimenti regionali che hanno imposto loro i rilasci.

Nonostante i limiti evidenti nelle soluzioni prospettate, a giudizio di molti la gestione partecipata dei tavoli di crisi ha rafforzato le relazioni tra i partecipanti e indotto un processo di progressiva definizione di una base conoscitiva condivisa. L'aumentata conoscenza ha quindi innescato una serie di riflessioni sulla necessità di promuovere innovazioni interne ai settori, soprattutto quello irriguo, indirizzate al risparmio idrico, e un progressivo miglioramento nel coordinamento degli interventi, non solo per fronteggiare l'emergenza, ma anche per prevenirla. In tal senso viene da molti ribadita la necessità di adottare procedure strutturate, un protocollo che fissi, una volta condivise, le regole di gestione da seguire nel caso di una nuova crisi. L'iniziativa di Regione Lombardia denominata "Patto per l'Acqua" è nata nel 2007 proprio con l'intento di costituire un passo importante orientato a coinvolgere i soggetti interessati nella ridefinizione di nuove regole di gestione dei laghi subalpini, e, in generale, dell'intero sistema idrico lombardo.

## 5. L'ESPERIENZA DEL PATTO PER L'ACQUA

### 5.1 MODALITÀ E FASI DEL PERCORSO

Gli incontri del Patto si sono avviati nel maggio 2007 con il macro-tema iniziale "Come affrontare la riduzione della disponibilità d'acqua con orizzonte temporale 2020-2025" disarticolato in 5 tematiche (gestione degli invasi; efficienza dei sistemi irrigui; sostenibilità degli ordinamenti colturali; dotazioni strutturali per gestire la risorsa; strumenti per una corretta informazione), e quindi in 5 tavoli tecnici di lavoro a iscrizione volontaria.

Questi tavoli, guidati da facilitatori esperti e affiancati per temi e logistica da alcuni funzionari regionali<sup>2</sup>, hanno adottato una metodologia di lavoro orientata a "destrutturare" la problematica, con l'intento di abbandonare stereotipi e pregiudizi sul tema (Regione Lombardia, 2010). I tavoli tecnici sono stati inoltre affiancati da tavoli plenari allargati più di natura informativa e consultiva

---

<sup>2</sup> Ideatore e coordinatore generale dell'iniziativa è stata la DG Reti, Servizi di Pubblica Utilità e Sviluppo Sostenibile, affiancata nel supporto ai tavoli tecnici dalla DG Agricoltura per i tavoli 2 e 3, dalla DG Qualità dell'Ambiente ancora per il 3 e da ARPA Lombardia per il 5.

generale. In questa prima fase, denominata fase “divergente”, ciascun tavolo è quindi arrivato ad organizzare alcune proposte poi sintetizzate in un documento sintetico. Questa seconda fase, detta invece “convergente”, ha visto un impegnativo lavoro dei tecnici regionali di mediazione e revisione che ha portato alla condivisione di un testo finale e quindi alla sua sottoscrizione in data 24 febbraio 2009 da parte di un gran numero di portatori di interesse sul tema idrico.

## 5.2 L'INVITO AI TAVOLI DEL PATTO

120 è stato il numero dei soggetti a diverso titolo invitati a partecipare; ciò a pressoché completa copertura degli Enti legati all'utilizzo della risorsa in ambito regionale o sovraregionale.

Tale rappresentanza ed eterogeneità del campione, seppur con diverse proporzioni, si è poi mantenuta anche in fase di partecipazione e di sigla, come facilmente evidenziato in tabella 3 dalla distribuzioni marginali di frequenza e dai valori piuttosto bassi dell'indice di Omogeneità calcolato per una variabile a 8 modalità. In tutti e tre i casi inoltre la modalità più frequente è quella del comparto agricolo, a evidenza della loro risposta, ma soprattutto della significativa numerosità e dispersione degli operatori nel settore in Lombardia.

Risulta importante dire che la mappa degli attori invitati ai tavoli riflette anche il livello di complessità che contraddistingue un tema come è quello idrico nel quale è ragionevole supporre che le istituzioni rappresentative (Autorità di Bacino, Regione, Province, Parchi...) e le agenzie ad esse funzionali (Consorzi di Bonifica e di regolazione dei laghi, Agenzie regionali, Università, ATO...) non siano in grado di rappresentare adeguatamente tutti gli interessi e i punti di vista in gioco (Bobbio, 2004). Esistono infatti interessi specifici e circoscritti, a volte anche di natura economica, che possono essere rappresentati solo coinvolgendo gruppi organizzati (Associazioni di categoria, Associazioni ambientali e culturali...) o addirittura società e consorzi con interessi economici privati (Società idroelettriche, Consorzi di irrigazione...).

## 5.3 IL LIVELLO DI PARTECIPAZIONE AI TAVOLI E DI ADESIONE AL DOCUMENTO FINALE

Dei 120 soggetti invitati, oltre la metà (62, pari al 51,7%) ha risposto positivamente all'invito (Tab 3) pur aderendo con una tipologia di partecipazione. In particolare dei partecipanti ben 43 (pari a quasi il 70%) hanno garantito la loro presenza non solo ai tavoli allargati plenari, ma anche ad almeno uno dei 5 tavoli tecnici tematici. L'alto livello di motivazione nei partecipanti si evidenzia anche nella significativa percentuale (quasi il 55% sul totale) di Enti che hanno presenziato ai tavoli lungo i due anni di percorso sia in modo continuativo, che in modo collaborativo, attraverso interventi orali e/o contributi scritti. Anche il test  $\chi^2$  (leggi: Chi-quadro) mostra un forte livello di associazione tra le due variabili (significatività del test dello 0.001).

Si può notare come l'adesione maggiore rispetto agli inviti si sia registrata nei settori di utilizzo della risorsa, ovvero laddove l'interesse economico sulla risorsa è alto, in particolare evidente per

il settore elettrico e la navigazione (entrambi all'85,7%). Appare in tal senso strana la più bassa adesione registrata per il settore agricolo (47,4%) che è però giustificata da una generale scarsa adesione, a parte qualche eccezione, dei numerosi Consorzi privati presenti nell'elenco degli invitati (e probabilmente attribuibile alla scarsità di risorse umane ed economiche impegnabili su periodi così lunghi) a fronte invece di una significativa adesione dei Consorzi di Bonifica e Irrigazione e di una costante presenza di rappresentanza da parte di URBIM, nonostante i tavoli tecnici siano stati in prevalenza condotti nell'arco della stagione irrigua 2007. C'è stata una buona adesione anche da parte degli Enti di regolazione e del sistema delle conoscenze, mentre è stata più modesta da parte delle istituzioni di governo e del settore civile, la cui partecipazione si è tuttavia attestata poi mediamente su livelli piuttosto alti. E' interessante anche il caso delle Associazioni Ambientaliste, non partecipanti ai tavoli tecnici, e che, insieme a quelle di categoria per la maggior parte hanno partecipato in modo non continuo, ma significativamente attivo e dialettico.

*Tabella 3 – Distribuzioni di frequenza (assoluta e relativa), moda e indice di omogeneità per le 8 categorie di attori, individuate in base a settore funzionale, nell'universo degli invitati, dei partecipanti e dei firmatari*

Tipologia Ente	Codifica	Invitati		Partecipanti			Firmatari		
		N	%invit	N	%part	%invit	N	%firm	% invit
Istituzioni e associazioni di rappresentanza	IST	32	26,7	13	21	40,6	22	23,7	68,8
Settore civile	CIV	12	10	5	8,1	41,7	9	9,7	75,0
Settore agricolo e associazioni di categoria	AGR	38	31,7	18	29	47,4	34	36,6	89,5
Settore idroelettrico e associazioni di categoria	IDR	7	5,8	6	9,7	85,7	6	6,5	85,7
Settore navigazione (lacuale e fluviale) e gestione demanio	NAV	7	5,8	6	9,7	85,7	5	5,4	71,4
Regolazione (monte e valle)	REG	6	5	4	6,5	66,7	5	5,4	83,3
Associazioni Ambientaliste e Culturali	AAC	8	6,7	3	4,8	37,5	5	5,4	62,5
Ricerca e sistema regionale delle conoscenze	RIC	10	8,3	7	11,3	70,0	7	7,5	70,0
<b>Totale</b>		<b>120</b>	<b>100</b>	<b>62</b>	<b>100</b>	<b>51,7</b>	<b>93</b>	<b>100</b>	<b>77,5</b>
Moda		AGR		AGR			AGR		
Omogeneità (con $O_{\min}=0.125$ e $O_{\max}=1$ )		0,202		0,173			0,218		

Sempre con riferimento alla Tabella 3, 93 (il 77,5% rispetto al totale degli invitati) è stato invece il numero degli Enti ad aver siglato il Patto sottoscrivendo direttamente o dando delega formale ad altri per farlo.

In altre parole chi ha partecipato ha in genere anche firmato; e ciò sarebbe in prima battuta dimostrato dall'alto valore percentuale della frequenza marginale di colonna (88,7%) riferita ai partecipanti sottoscrittori. Chi ha siglato non è invece detto che abbia partecipato (distribuzione marginale di riga al 59,1%); ciò andrebbe a evidenziare la natura tecnica degli incontri e quella invece più politica del documento finale e della firma. A conferma di questo è altresì evidente che la percentuale dei sottoscrittori risulta indifferentemente alta per tutte le tipologie di attori.

#### 5.4 LA VALUTAZIONE DEI PARTECIPANTI

##### 5.4.1 Il profilo del campione rispondente

Le elaborazioni sono state condotte su 33 risposte complete, un campione pari al 53% di quello iniziale (62 soggetti) effettivo. I risultati anonimi della rilevazione sono disponibili nell'elaborato di ricerca più ampio cui tale memoria fa riferimento (Riva, 2010)

Nonostante i limiti dell'analisi già evidenziati al par. 2.2.1, si può evidenziare che anche nel campione rispondente la modalità più frequente è il settore agricolo e l'indice di omogeneità (con  $O_{\min}=0.125$ ) è contenuto e pari a 0.181. Il livello di partecipazione complessivo è inoltre tendenzialmente posizionato su livelli medio-alti e alti (72,8%), a ulteriore garanzia di rappresentatività rispetto all'universo partecipante.

##### 5.4.2 I risultati

Questo paragrafo mostra i risultati dell'indagine effettuata presso i partecipanti ai tavoli regionali del Patto per l'Acqua e le cui finalità sono già state illustrate al par. 2.2.1. Con riferimento al campione rispondente, nella gran parte dei casi la mancata risposta sembrerebbe motivata dal livello di partecipazione, e quindi di conoscenza sul processo, raggiunto dall'attore o da una sua specifica scelta personale. Da un'analisi dei giudizi espressi (398, al netto dei *missing*), mediamente l'81% risultano positivi con una prevalenza delle risposte sui livelli intermedi (67% abbastanza positivi a fronte di un 14% di giudizi del tutto positivi).

Nel dettaglio dei giudizi espressi per ciascuna domanda, si evidenzia come le risposte 3,7 e 10 siano quelle che hanno ottenuto, relativamente, una valutazione più negativa mentre le risposte 1, 9 e 13 quelle con percentuali più positive (Fig. 3).

Anche dopo l'analisi delle risposte agli items precodificati di supporto ai giudizi espressi per ciascuna domanda, risulta difficile intravedere - se non in casi limitati - una relazione evidente tra tipologia di giudizio espresso e categorie di attori; alcune considerazioni interessanti in tal senso vengono tuttavia restituite a livello complessivo nel paragrafo 5.5.

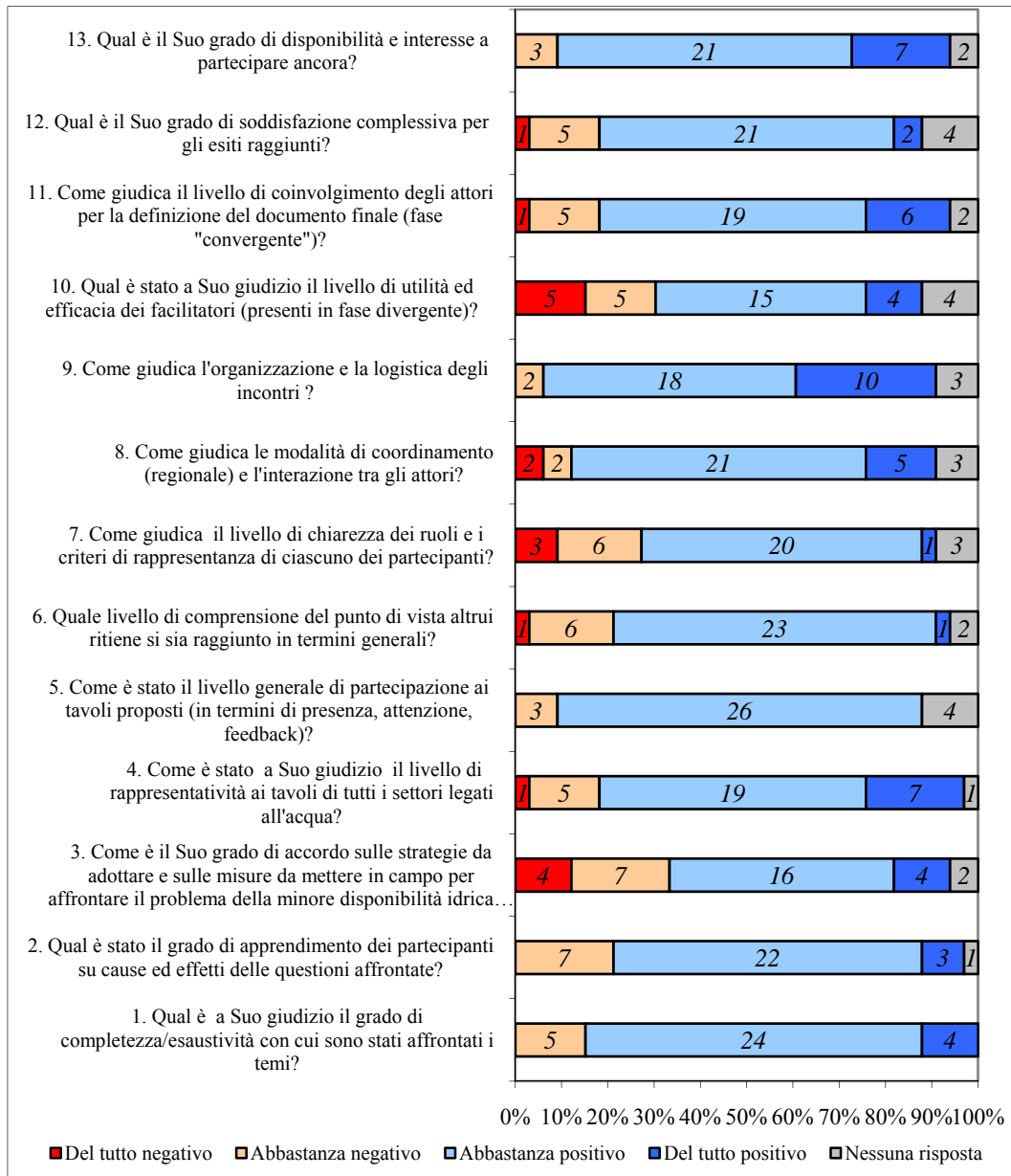


Figura 3 – Giudizi espressi per singola domanda

#### 5.5 LA CAPITALIZZAZIONE DELL'ESPERIENZA E LE ATTESE SUL FUTURO DEI PARTECIPANTI

Quello che emerge dalla valutazione sul processo effettuata dai partecipanti del Patto conferma e amplia quanto già rilevato nelle interviste condotte sui tavoli di crisi idrica e in generale sui limiti e le potenzialità delle esperienze di gestione partecipata della risorsa idrica (cfr. Riva, 2010). I temi affrontati ai tavoli del Patto e il dibattito in essi generato ha portato a una crescita culturale dei partecipanti, a una loro più stretta interazione e comprensione reciproca e quindi a una condivisione di scenario e di criticità sulla questione.

E' interessante a tal proposito dare rilievo a quella che per molti attori irrigui risulta essere una battaglia culturale vinta sul modo di considerare, da parte delle istituzioni, l'irrigazione a scorrimento. Questa costituirebbe anche la motivazione principale del giudizio positivo dato complessivamente dal settore all'esperienza del Patto per l'Acqua.

*“È stata un'occasione di apprendimento perché prima l'irrigazione a scorrimento era considerata come uno spreco di acqua mentre invece forse hanno capito che non è poi così e che se non ci fosse l'irrigazione a scorrimento il paesaggio che abbiamo e soprattutto l'uso e riuso della stessa acqua per tre, quattro volte, non sarebbe possibile” (Int. 8B).*

A differenza dei tavoli di crisi idrica, nell'esperienza del Patto, per molti degli attori presenti a entrambi i tavoli, non vi sarebbe stato tuttavia un reale tentativo di mediazione degli interessi in gioco e quindi non si sarebbe giunti a un efficace e operativo accordo sulle priorità di utilizzo né sulle misure di intervento da adottare.

*“I conflitti io li ho vissuti soprattutto nella Cabina di regia delle crisi idriche, lì sì che c'erano degli scontri feroci” (Int 3B).*

Seppur coi limiti suddetti, la mappa degli attori del Patto sarebbe stata valutata altamente inclusiva e rappresentativa di tutti gli interessi e i punti di vista, anche i più critici e ideologici, strettamente attinenti all'uso della risorsa idrica. Ciò avrebbe fatto fare agli attori del settore un ulteriore passo avanti, rispetto all'esperienza delle crisi idriche, in termini di conoscenza del problema, di consapevolezza del proprio ruolo e di quello degli altri, di riflessione sul necessario percorso di innovazione interno a ciascun settore orientato al risparmio idrico e ad un uso razionale della risorsa; ciò creando condizioni ancora più favorevoli non solo verso una convergenza di intenti e vedute, ma anche verso un approccio gestionale e di utilizzo cooperativo e orientato a soluzioni di bene comune. Di qui discende un giudizio complessivo sul processo prevalentemente positivo, ma anche fortemente connotato in tutti gli attori da un'aspettativa futura di operatività e di responsabilizzazione maggiori da parte degli Enti di governo della risorsa.



*“Se vedo un limite in questo strumento è che sì, si è messo lì tutto, ci sono lì tutte le criticità e le opportunità, ma a quali di queste diamo delle priorità per cui poi ne conseguono scelte amministrative di fondo?” (Int. 7B).*

Dalla gran parte degli utilizzatori irrigui e dei regolatori infatti, sebbene si evidenzia la positività e utilità dei processi partecipati, viene anche evidenziato che questi non debbano costituire alibi per non decidere, ma ausilio alla Pubblica Amministrazione per condividere analisi di contesto e strategie fondanti sulla base delle quali operare delle scelte, anche *“impopolari se necessario”* (Int. 5B), ridefinendo eventualmente gli strumenti normativi e regolatori già in atto.

*“Con il Patto c'è stata una consapevolezza maggiore dei problemi; le amministrazioni legiferanti dovrebbero ora capire che bisogna fare delle leggi forti, altrimenti la sigla del Patto non è sufficiente a superare le crisi; l'acqua manca in ogni caso però la priorità bisogna che sia decisa, con leggi che risultino inattaccabili, perché se uno fa la legge e poi un altro ricorre e vince, vuol dire che la legge era attaccabile!” (Int. 5B).*

Nell'analisi testuale delle interviste e delle domande aperte del questionario colpisce in particolare che di fatto l'esigenza di uno strumento normativo più forte è ribadito da un preciso gruppo di attori identificabili con la gestione e regolazione delle principali utenze (specie irrigue) del bacino sublacuale dell'Adda; lo stesso che ha più degli altri subito gli effetti delle crisi assistendo a una progressiva necessità di maggior potere impositivo delle decisioni assunte in emergenza dalla Cabina di regia. Si vedano in tal senso da una parte i ricorsi giudiziari mossi dagli idroelettrici a seguito dei decreti di rilascio imposti nel 2005, 2006 - e che *“la Regione sta perdendo”* (Int. 5B)- e dall'altra la decretazione d'emergenza degli ultimi due anni di crisi con l'intervento della Protezione Civile *“che ha molto potere e la cui presenza dava autorevolezza al tavolo consentendo di avere uno strumento forte”* (Int. 4B).

Da parte degli utilizzatori e dei regolatori vengono evidenziati anche altri fronti tematici, dopo quello normativo, su cui in via prioritaria sarebbe necessario intervenire per dare compimento a quanto evidenziato e discusso ai tavoli del Patto: dalla razionalizzazione delle competenze sui temi idrici alla revisione nella gestione e regolazione dei grandi laghi, *“in particolare Como e Maggiore”* (Int. 13B), dall'investimento in ricerca, formazione e tecnologia orientati al risparmio idrico fino agli adeguamenti delle portate di concessione in concomitanza ai rinnovi previsti, e all'integrale analisi e revisione dei diritti d'uso della risorsa acquisiti storicamente e riadeguati in relazione alle necessità attuali. Tutto questo salvaguardando la modalità condivisa di lavoro acquisita con tale esperienza.

Per quanto sin qui rilevato si può quindi dire che se da una parte in questi ultimi 10-15 anni si è assistito alla diffusione, in ambito istituzionale, di processi inclusivi atti proprio a *“governare frammentazione e incertezza”* (Bobbio, 2008), dall'altra è altrettanto percepito in modo significativo il bisogno di una leadership forte che orienti in una situazione di conflittualità sempre

più alta e di una limitante, a volte quasi paralizzante, azione e ingerenza della politica su questo tema (Bobbio, 2004). Di questo in particolare prova sarebbe, secondo alcuni, l'anno e mezzo di contrattazione trascorso, dalla fine dei tavoli tecnici, per arrivare alla firma; oppure la scelta di inserire, nella successiva pubblicazione regionale sul Patto, delle schede progettuali "non oggetto di reale condivisione...ma frutto di una raccolta in qualche caso di idee, in altri di attività svolte" (Int. 3B)

*"Considero la sigla del Patto come la premessa di un percorso, perché altrimenti rimane un documento pre-elettorale"* (Int. 8B).

*"Le attese sono lunghe e dolorose, perché il Patto è stato voluto quale Piano di Azione. Quello che è uscito non è che un documento generale, contenente concetti validissimi, ma che presuppongono poi che siano applicati in qualcosa di concreto, di operativo. Penso che, nella lunga fase della sottoscrizione, durata più di un anno (!!!), è arrivata la celata ma esplicita garanzia che il piano operativo non sarebbe mai uscito; solo a quel punto i recalcitranti ..., hanno firmato, tra l'altro con tanto di postille a riserva!"* (Int. 11B)

Infine da più parti si sottolinea ancora una volta l'opportunità di capitalizzare l'esperienza dei tavoli di crisi e del Patto, definendo uno schema di regolamento o di protocollo che fissi, una volta condivise, le regole di gestione da seguire nel caso di una nuova crisi idrica.

*"Quando le vicende meteorologiche non consentono di poter soddisfare tutti gli usi al 100%, troviamo il modo perché nessuno lo pretenda e perché si possa definire una distribuzione equa della risorsa, nel rispetto dei diritti di ciascuno"* (Int. 11B).

Ciò consapevole che "se ci fosse un'altra crisi le basi ci sono, ma per ricrearle ci vuole tempo soprattutto perché nelle amministrazioni cambiano le persone", (Int. 5B) e pur tuttavia non trascurando il fatto che ogni crisi è diversa dall'altra e "che i problemi sono tanti e talmente complessi che non potranno che essere gestiti al momento" (Int. 13B)

La vera sfida ora, così come invece maggiormente evidenziata dalle istituzioni e dal sistema delle conoscenze, è soprattutto quella di prevenire le prossime crisi con un passaggio all'azione nell'ordinario che non limiti o penalizzi i diversi utilizzatori, ma che, nel quadro di complessità e frammentazione esistente, valuti per ciascuno ricadute economiche e benefici ambientali alla collettività, rendendoli in grado di cooperare. Riportando le parole del principale coordinatore dei lavori del Patto:

*"Un conto è gestire le emergenze, dove c'è un fattore tempo che impone semplicità e linearità nella presa delle decisioni, un conto è la gestione ottimale nell'ordinario ovvero in quella logica win-win che se funziona sempre è in grado di prevenire o di rispondere meglio nelle situazioni di crisi. Questo secondo percorso è quello all'interno del quale il Patto costituisce"*

*l'inizio di un cammino...La logica del Patto è proprio evitare l'emergenza, è gestire tutte le casistiche possibili. C'è poca acqua? Bene, limitiamo i danni e guadagniamoci tutti. Non si arriva quindi mai all'emergenza perché sai sempre cosa e come agire” (Int. 1B).*

Da più parti tra gli utilizzatori viene richiesta una valutazione più attenta dei benefici indotti dalle politiche di rilascio e/o di razionalizzazione nell'uso assunte per fronteggiare l'emergenza, nonché, a fronte dei costi sostenuti, anche un riconoscimento delle perdite subite in forma di indennizzo.

*“Ho capito che se rinuncio un po' alla mia quota, beneficio la collettività...però chi mi ripaga della perdita subita? Uno non rinuncerà ai suoi diritti una volta acquisiti, anche se ha partecipato al Patto” (Int 5B).*

Nel quadro di complessità esistente con l'analisi costi-benefici e quella multicriteriale ci si proporrebbe pertanto di affiancare ai criteri economici quelli di utilità sociale e ambientale.

*“Le politiche sull'acqua e in genere di carattere ambientale, se non hanno un'analisi costi-benefici, difficilmente vengono sostenute. C'è una battaglia durissima perché, se la società civile è ancora piena di ideali la cosa marcia, altrimenti devi riuscire a carpire o a evidenziare un costo sociale risparmiato o un vantaggio economico ottenuto nella gestione delle acque” (Int. 1B)*

Si tratta quindi di *“lavorare per sottobacini, nell'ottica voluta dal Piano di gestione” (Int. 4B)* e su ciascuno confrontarsi seriamente, come previsto nella direttiva 2000/60/CE.

In tale prospettiva per gli stessi attori istituzionali le esperienze di Contratto di Fiume<sup>3</sup> e di Patto ora, più che mai, risultano *“complementari” (Int 2B)* e *“non ha forse più senso che siano tenute distinte”*, anche se è vero che *“prima non si sarebbe potuto utilizzare il Contratto di Fiume per ragionare delle cose di cui si è ragionato nel Patto” (Int. 1B).*

*“Certamente fondere queste due esperienze vorrebbe dire probabilmente tirare fuori una delle metodologie più avanzate in Italia per affrontare la sfida di una gestione partecipata di bacino, dal punto di vista delle acque, ma anche degli aspetti paesistico-ambientali connessi con le acque e con i suoli” (Int. 4B)*

Quello della *governance* è un tema su cui le principali istituzioni impegnate nella gestione dell'acqua hanno investito molto negli ultimi anni e l'esperienza del Patto ne costituirebbe a loro giudizio un'applicazione concreta, innovativa e non così frequente e riproponibile in termini di risorse e dedizione impiegate; per questo motivo forse considerabile ancora del tutto sperimentale.

---

<sup>3</sup> Per approfondimenti sull'esperienza dei Contratti di Fiume in Lombardia si consulti

*“E’ l’inizio di una strada che auspico la Regione non abbandoni dedicandoci risorse economiche, umane, professionali... Non sono tuttavia sicuro che questa metodologia possa essere capitalizzata nel know-how regionale, anche perché è un po’ senza rete. Aprirsi in una negoziazione in questi termini, insomma...è più facile scrivere una delibera! C’è bisogno di una cultura amministrativa diversa, non è un approccio ancora metabolizzato” (Int. 1B)*

## 6. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Al termine dell’analisi è possibile fare alcune considerazioni finali sia di carattere metodologico sia in merito ai risultati emergenti dal caso studio.

L’applicazione di un *framework* concettuale a scala regionale ha fatto emergere un quadro istituzionale evoluto e connotato da un livello significativo di complessità e incertezza normativa. Il numero di variabili e di attori in gioco, la loro profonda interrelazione, gli elevati interessi economici presenti legati all’impiego della risorsa idrica rendono difficoltosa l’analisi empirica dei fattori in grado di incentivare gli attori verso azioni cooperative tali da superare i problemi di azione collettiva. In altre parole si pone un problema di scala dell’analisi che “limita” il campo di azione dell’indagine empirica a una più generale analisi di *policies*, della loro genesi ed evoluzione. La letteratura dei *commons* si è infatti sviluppata grazie allo studio di risorse su scala relativamente ristretta e ha trovato più recenti applicazioni su quelle a scala globale; in entrambi i casi il numero di attori implicati nella contrattazione su misure locali/globali è contenuto. La vera sfida è quindi quella di trovare altri ambiti teorici in grado di favorire il superamento di questa *impasse* di scala. Bravo, a tal proposito, apre la strada alle teorie dell’*ecological economics* e alla ricca letteratura sui modelli e gli indicatori di sostenibilità che potrebbero integrarsi nelle analisi empiriche sulla gestione delle risorse comuni a livello regionale e nazionale (Bravo, 2001). A noi sembra che un primo passo per un affinamento dell’analisi qui condotta possa convergere anche verso l’applicazione di metodi in grado di approfondire ulteriormente le relazioni esistenti tra gli attori dell’acqua e con il contesto, per poi tentare di schematizzarne la complessità (vedi ad esempio la Network Analysis e le simulazioni agente-basate).

Le difficoltà di cui sopra pongono un interrogativo che ha dei riflessi anche di ordine pratico; la domanda è se esistano dei contesti in cui l’aumento della complessità non costituisca un vincolo troppo forte allo sviluppo di azioni collettive, in grado cioè di imbrigliare la “creatività” di azioni di autogoverno locale. Dalla ricostruzione delle emergenze idriche si vede in via preliminare come il sistema abbia risposto alle crisi mettendo in campo le risorse necessarie per far fronte all’emergenza. Si rileva tuttavia anche come l’entità, la numerosità e l’impatto di questi eventi di crisi non siano stati sufficienti per innescare, almeno in modo evidente, un cambiamento strutturale del sistema regionale di gestione della risorsa idrica. Ciò tuttavia non consente di rispondere affermativamente all’interrogativo posto sopra.

I risultati dell'analisi consentono infatti di evidenziare alcune dimensioni di rilievo su cui risulterebbe necessario agire per tutelare l'interesse collettivo. In primo luogo appare determinante la sensibilità verso la dimensione temporale del problema (solidarietà intergenerazionale), affrontando in parallelo sia la soluzione di problemi contingenti, sia la definizione di regole di gestione e forme di *governance* adeguate e proiettate verso il futuro. Risulta altresì importante la dimensione spaziale, che vede ancora una volta nella scala di bacino (e sotto-bacino) il livello adeguato per una gestione sostenibile della risorsa. Infine appare determinante la dimensione relazionale tra i diversi attori dell'acqua e il loro progressivo coinvolgimento nell'esercizio del potere pubblico ai diversi livelli territoriali, non solo a livello gestionale, ma anche decisionale e programmatico (Vetritto e Velo, 2006).

Affinchè l'azione collettiva non appaia inevitabilmente sovraordinata dalla presenza di interessi economici divergenti legati alla medesima risorsa, risulta necessario attuare politiche di gestione, non solo in emergenza ma anche in periodi ordinari, che siano fortemente supportate da analisi in grado, in una logica *win-win*, di valutare per ciascuno ricadute economiche e benefici ambientali alla collettività.

Il merito della gestione delle crisi idriche prima e dei tavoli del Patto sembrerebbe quello di aver fatto emergere molte questioni attinenti l'uso della risorsa idrica di cui prima non c'era una percezione così attenta o quanto meno così diffusa e complessiva come ora.

A tal proposito l'esperienza di gestione partecipata analizzata è servita a implementare e/o consolidare una base conoscitiva comune; creare relazioni più consolidate tra gli attori; incoraggiare un "coinvolgimento attivo di tutte le parti interessate", come richiesto dalla Direttiva 2000/60/CE (WFD), secondo criteri di inclusività e rappresentanza. Non avrebbe tuttavia consentito di risolvere i conflitti, né di giungere a soluzioni congiunte tecnicamente valide e concretamente attuabili. I partecipanti ai tavoli, intervistati in questa sede, si aspettavano un proseguimento di maggiore operatività del percorso, che tuttavia non ha ancora avuto luogo.

In questo senso una vera capitalizzazione dell'esperienza di gestione in emergenza avrebbe potuto ad esempio portare a un'istituzionalizzazione dei meccanismi di risoluzione dei problemi indotti da crisi idrica attraverso la definizione di procedure di gestione coordinata e/o la creazione di un osservatorio permanente per le crisi idriche, al fine di pervenire regolarmente a un quadro conoscitivo aggiornato e condiviso tra tutti i soggetti coinvolti.

Anche se la strada della condivisione appare molto lunga, le risorse impiegate, il tempo dedicato e il metodo adottato in questa esperienza la rendono una significativa tappa nel percorso lombardo di *governance*, che sarebbe un vero peccato abbandonare; o quanto meno rendono importante, per la legittimazione e la trasparenza del percorso sin qui condiviso, fornire pubblicamente le ragioni per cui non si intende darvi seguito (Bobbio, 2004).

A questo poi si dovrebbero affiancare strumenti e competenze sufficientemente forti e adeguati, in particolare dell'Autorità di distretto e delle Regioni, per una risoluzione in tempi rapidi di un nuovo eventuale evento di crisi, senza adottare la "scorciatoia" della dichiarazione dello stato di emergenza e del conseguente intervento della Protezione Civile. L'acqua è infatti

prima di tutto fattore di sviluppo locale e, come tale, richiede una gestione dei problemi a una scala adeguata al fine di creare istituzioni endogene in grado di rispondere nell'ordinarietà a eventuali problemi emergenti di disponibilità.

Ciò quindi, pur evidenziando l'irrinunciabile importanza dei processi partecipati nella formulazione di policy efficaci e nella responsabilizzazione diffusa, evidenzia anche la necessità per gli Enti di governo di mantenere un ruolo forte di leadership che consenta alle conclusioni condivise di diventare, se serve, atto giuridico (Bobbio, 2004).

## 7. BIBLIOGRAFIA

- ARPA Emilia Romagna, Servizio idrometeorologico (2006), *Annali idrologici. Parte seconda*, in <http://www.arpa.emr.it/sim/?idrologia> (2010).
- ARPA Lombardia, Settore Sistemi Informativi Ambientali, U.O. Idrografia (2007). *Riassunto situazione idrologica mensile in Lombardia: luglio 2007*, Milano, 10 agosto 2007, in [http://ita.arpalombardia.it/ITA/servizi/boll\\_idro/index\\_boll\\_idro.asp](http://ita.arpalombardia.it/ITA/servizi/boll_idro/index_boll_idro.asp) (2010).
- Bates B.C., Kundzewicz Z.W., Wu S., Palutikof J.P. (2008) (a cura di), *Climate Change and Water. Technical Paper of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC Secretariat, Geneva, p. 210.
- Bobbio L. (2004) (a cura di), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Edizioni scientifiche italiane, Roma.
- Bobbio L. (2008), "Le politiche contrattualizzate", in *Tracce di governance. Comunità e sviluppo locale nella media Valle del Po*, a cura di Borelli G (2008), Franco Angeli, Milano, pp. 71-89.
- Bormann B.T., Cunningham P.G., Brookes M.H., Manning V.W., Collopy M.W. (1993), *Adaptive ecosystem management in the Pacific Northwest*, USDA Forestry Services General Technical Report PNW-GTR-341.
- Bravo, G. (2001), "Dai pascoli a internet. La teoria delle risorse comuni", in *Stato e Mercato*, n. 63: pp 487-512.
- Bravo G. (2005a), "Istituzioni e partecipazione nella gestione di risorse comuni", in Pellizzoni L. (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma, pp. 265-280.
- Bravo G. (2005b), "Verso un futuro comune", in *.eco*, 120: pp. 8-11, in <http://www.personalweb.unibo.it/giangiacomo.bravo/files/Bravo-eco2005.pdf>, (2010)

- Brunetti M., Maugeri M., Nanni T., Auer I., Böhm R., Schöner W. (2006), "Precipitation variability and changes in the greater Alpine region over the 1800–2003 period", in *Journal of geophysical research*, 111, D11107, 29 pp.
- Commission Internationale du Genie Rural (CIGR), (1999), *Handbook of Agricultural Engineering. Volume I: Land and Water Engin.*, ASAE, 570 pp.
- Commissione delle Comunità Europee (2007), *Affrontare il problema della carenza idrica e della siccità nell'Unione Europea*, Comunicazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio COM (2007) 414 definitivo (Bruxelles, 18 luglio 2007).
- Consiglio Regionale della Lombardia e IReR (2010), *Risorse idriche: disciplina e politiche. Il tema della gestione dell'acqua*, Dossier Tematici per le Commissioni, Milano.
- Corbetta P. (1999), *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, Il Mulino, Bologna
- Giuliaci M. (2008), "Cambiamenti climatici e rischio siccità sulle regioni nord-occidentali dell'Italia", in *Le acque lombarde e le opere dell'uomo*, a cura di Lucchelli G., Negri G., Sometti ed., Mantova.
- Global Water Partnership (GWP) (2000), *Integrated Water Resources Management*, Technical Committee (TEC), Background Paper No. 4, in <http://www.gwpforum.org>, (2009)
- Holling C.S. (1978), *Adaptive environmental management and assessment*, John Wiley & Sons, London.
- Innes J.E., Booher D.E. (1999), "Consensus Building as Role Playing and Bricolage. Toward a theory of Collaborative Planning", in *Journal of the American Planning Association*, 65, (4), pp. 9-26. APA, Chicago, IL
- Intergovernmental Panel for Climate Change (IPCC) (2008), *Fourth Assessment Report Climate Change 2007*, in <http://www.ipcc.ch/>, (2009) Ministero per l'ambiente e la tutela del territorio e del mare (MATTM), Direzione per la Qualità della Vita, Divisione XIV - studi e ricerche, a cura di Colonna P., Balzarolo D. (2005). *Relazione sugli eventi siccitosi della stagione estiva 2005*. Documento ad uso interno.
- Ministero per l'ambiente e la tutela del territorio e del mare (MATTM), Direzione per la Qualità della Vita, Divisione XIV - studi e ricerche, a cura di Colonna P., Balzarolo D. (2005). *Relazione sugli eventi siccitosi della stagione estiva 2005*. Documento ad uso interno
- Molle F. (2006), *Planning and managing water resources at the river-basin level: emergence and evolution of a concept*, Colombo, Sri Lanka: IWMI, 38 p. (Comprehensive Assessment Research report n.16).

- Moriarty P., Batchelor C., Laban P., Fahmy H. (2007), *The EMPOWERS approach to Water Governance. Background and Key concepts*, INWRDAM, Amman, Jordan, in <http://www.project.empowers.info/page/3337>, (2010).
- Ostrom E. (1990), *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Ostrom, E., Gardner R. e Walker J. (1994), *Rules, Games, & Common-Pool Resources*, Ann Arbor University of Michigan Press, MI.
- Ostrom E. (1999), “Institutional Rational Choice: an Assessment of the IAD Framework”, in Sabatier P.A, (a cura di), *Theories of the Policy Process*, Westview Press, Boulder (CO).
- Pahl-Wostl C. e Sendzimir J. (2005), “The relationship between IWRM and Adaptive Water Management”, in *NeWater Report* No 3, in <http://www.newater.info>
- Pahl-Wostl C. (2007), “Transition towards adaptive management of water facing climate and global change”, in *Water Resources Management* 21 (1), pp. 49–62.
- Regione Lombardia (2006), *Programma di Tutela e Uso delle Acque (PTUA) in Lombardia. Elaborati generali e Allegati Tecnici alla Relazione*, B.U.R.L. 2° S.S. n. 15 del 13 aprile 2006.
- Regione Lombardia, FLA, ARPA (2008), *Progetto Kyoto. Ricerca sui cambiamenti climatici e il controllo dei gas serra*, in <http://www.kyotolombardia.org/>, (2010)
- Regione Lombardia (2010), *Patto per l'Acqua. Un Programma di Azione condiviso*, Milano.
- Rienzner M. (2009), *Analisi, trattamento e imputazione dei dati meteorologici necessari alla modellistica agronomica-idrologica*. Tesi di dottorato in: Innovazione tecnologica per le scienze agro-alimentari e ambientali, XXII ciclo. Università degli Studi di Milano, Facoltà di Agraria. Tutor: prof. Claudio Gandolfi.
- Riva M. (2010), *Gestione partecipata dell'acqua e risposte adattive del settore irriguo a seguito di eventi di crisi idrica*. Tesi di dottorato in: Innovazione tecnologica per le scienze agro-alimentari e ambientali, XXII ciclo. Università degli Studi di Milano, Facoltà di Agraria. Tutors: proff. Claudio Gandolfi e Guido Sali
- Smith A., Stirling A., Berkhout F. (2005), “The governance of sustainable sociotechnical transitions”, in *Research Policy* 34 (10): pp. 1491–1510
- Vetritto G., Velo F. (2006), “Una lezione per le politiche pubbliche: il governo delle realtà sociali complesse tra “pubblico” e “privato””, in Ostrom E. (2006) *Governare i beni collettivi*, Marsilio editori, Venezia.
- Zammuner V.L. (1998), *Tecniche dell'intervista e del questionario*, Il Mulino, Bologna