

Parma, 14 giugno 2007
Auditorium Banca Monte Parma

Seminario Italo-Spagnolo

La riqualificazione dei corsi d'acqua come strumento per la riduzione del rischio idrogeologico e il raggiungimento del buono stato ecologico: nuovi criteri nei lavori fluviali e politiche in ambito mediterraneo

WORKSHOP moderato dal CIRF



Partecipanti al workshop:

- Brugioni Marcello, Coordinatore Settori Tecnici, Autorità di bacino del fiume Arno
- Brunetti Bruno, Direttore, Agenzia Interregionale per il fiume Po
- Bruschini Marioluigi, Assessore Difesa del Suolo e della Costa, Protezione Civile, Regione Emilia Romagna
- Ferrari Ireneo, Università di Parma
- Fossati Dario, Direzione Territorio e Urbanistica, U.O. Tutela e Valorizzazione del Territorio, Regione Lombardia
- García de Jalón Diego, Universidad Politecnica de Madrid - ETS Montes
- Gavioli Giuseppe, Gruppo 183
- Godé y Lanao Lluís Xavier, Agència Catalana de l'Aigua
- Martinez Sanchez Javier, Ministerio de Medio Ambiente
- Negro Giovanni, Direzione Pianificazione delle Risorse Idriche, Regione Piemonte
- Ortega Luis, Direttore Tecnico, Infraestructura y Ecología S.L.
- Paita Riccardo, Autorità di Bacino Interregionale del Fiume Magra
- Puma Francesco, Autorità di Bacino del fiume Po
- Rocco Raffaele, Direttore Dipartimento Territorio, Ambiente e Risorse Idriche, Regione Autonoma Valle d'Aosta
- Rodríguez Ignacio, Confederación Hidrográfica del Duero, Comisaría de Aguas
- Rusconi Antonio, Gruppo 183
- Trezzini Fabio, Direzione Difesa del Suolo, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare
- Venturini Giuseppe, Direzione LL.PP., Aree Urbane, Servizio Idrico Integrato(...), Regione Abruzzo
- Yagué Jesús, Vicedirettore Generale, Subdirección General de Gestión Integrada del Dominio Público Hidráulico, Ministerio de Medio Ambiente

MODERATORE: Giulio Conte (Presidente, CIRF)

con il supporto di: Andrea Nardini (Direttore Tecnico, CIRF) e Andrea Goltara (Consigliere, CIRF e responsabile tecnico del seminario)

Nelle diapositive che seguono vengono riassunte le questioni chiave affrontate nel workshop, ognuna seguita da una sintesi di quanto emerso dal dibattito (inclusi i contributi forniti per iscritto dai partecipanti prima del seminario)

Scopo del workshop è stato, in estrema sintesi, rispondere alla domanda:

ridurre il rischio *alluvionale*
(esondazioni) e *idromorfologico*
(erosione)

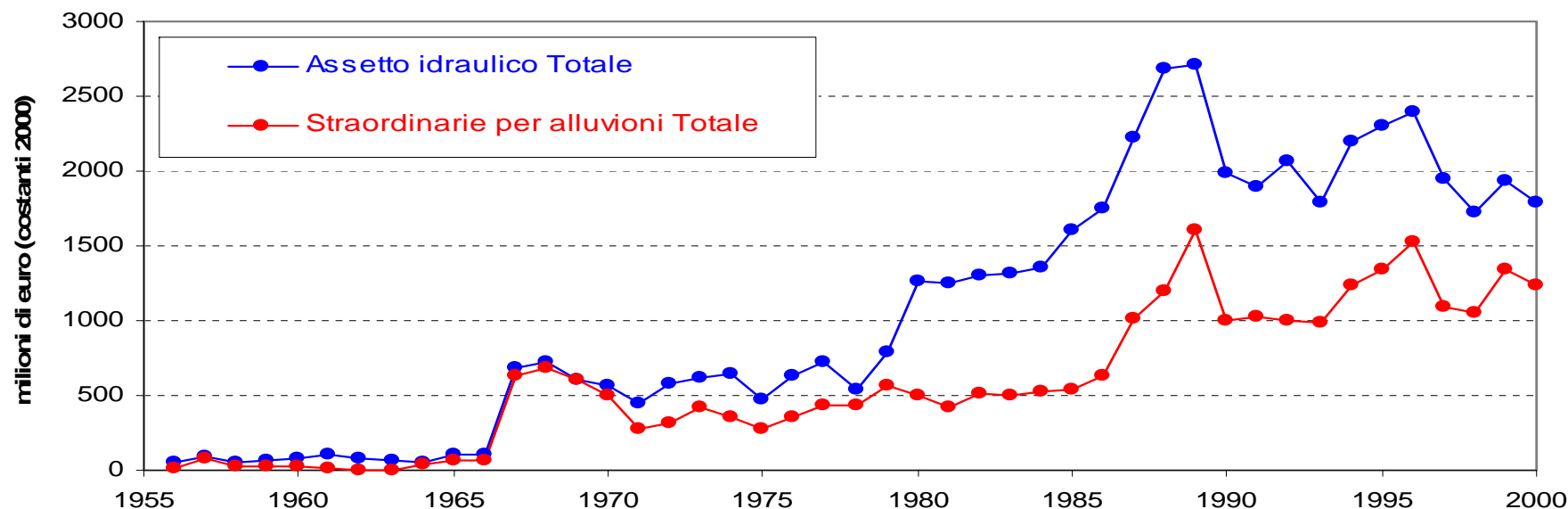
è compatibile con

riqualificare i corsi d'acqua
(o almeno non peggiorarne lo stato
ecologico) ??

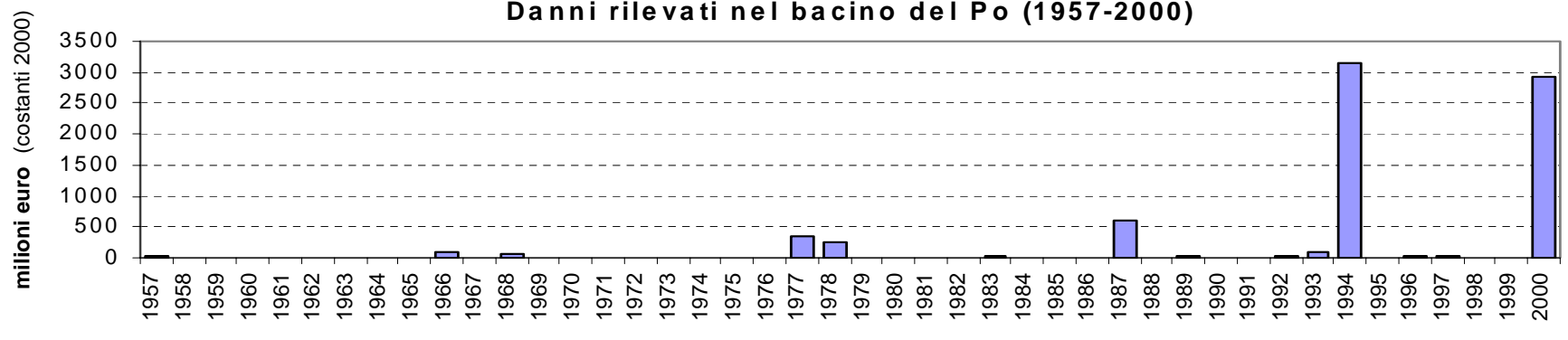
1. Difendere con le opere è sempre conveniente?

DATI: spendiamo tanto (e sempre di più) in difese, ma i danni in genere aumentano!

Spese Min. LL.PP. e Regioni, per assetto idraulico e per alluvioni



Danni rilevati nel bacino del Po (1957-2000)



1. Difendere con le opere è sempre conveniente?

- Gli interventi strutturali di difesa idraulico-morfologica sono sempre convenienti sul lungo termine e a scala di bacino?
- Le procedure di valutazione "ex ante", per decidere se e come realizzare gli interventi (Analisi Costi-Benefici, VIA, VAS,...) sono adeguate e correttamente applicate?
- Sappiamo monitorare la spesa e i danni?

cosa è emerso dal workshop (1)

1. Difendere con le opere è sempre (conveniente)? Inevitabile?

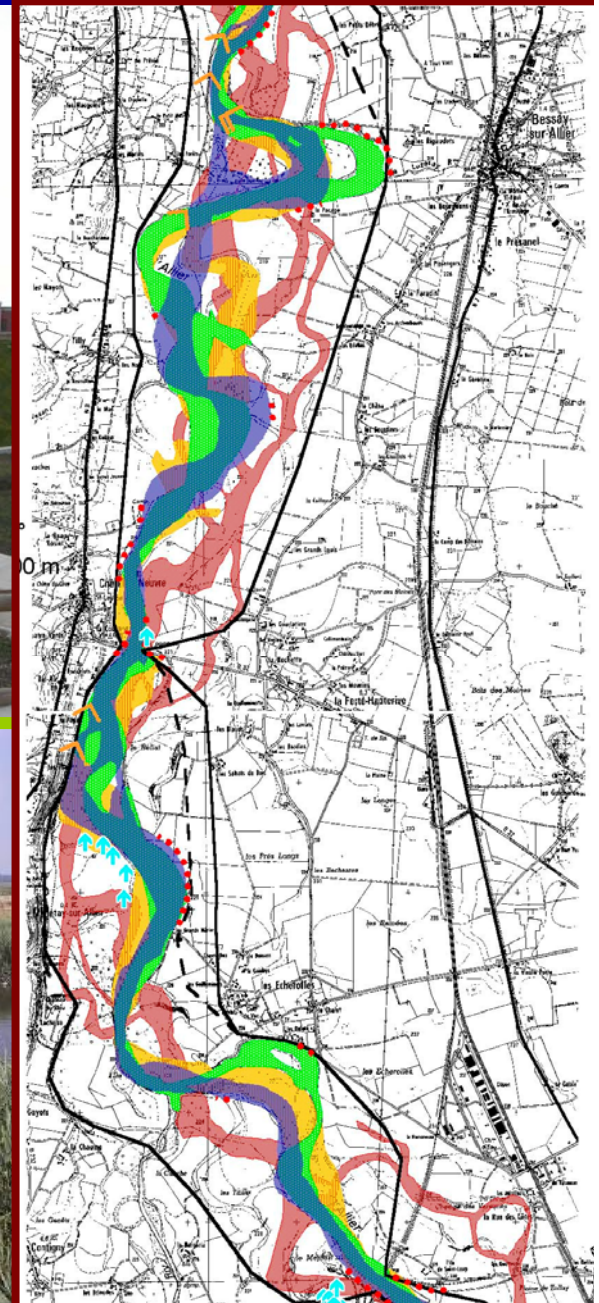
- ❑ Danni crescenti: i) in diversi casi (citato in particolare quello del Piemonte) la presenza di difese ha ridotto i danni e salvato vite umane, consentendo inoltre l'attuazione delle procedure previste dai piani di protezione civile; ii) in altri casi ad aver ridotto i danni è stata soprattutto la presenza di un adeguato sistema di previsione e allerta
- ❑ Vale la pena?: i) c'è generale consenso sul fatto che in aree urbanizzate in generale conviene, mentre non conviene costruire opere in tutto il bacino; in particolare molti partecipanti hanno sottolineato che non è generalmente giustificabile proteggere dalle esondazioni le aree agricole; ii) vi sono anche in Italia casi (es.: AdB Magra) in cui invece di ricostruire le difese si è scelto di spostare i beni in precedenza protetti (es.: strada e metanodotto) per limitare la necessità di protezione; iii) intuitivamente non conviene sempre, ma servono più dati (sui danni, e in particolare su quelli indiretti); iv) va valutata l'efficacia a lungo termine, soprattutto a scala di bacino, anche considerando gli effetti del cambiamento climatico; v) spesso c'è ritardo tra il manifestarsi del problema e la realizzazione di una soluzione: intanto il sistema fisico è cambiato e quindi la soluzione non è più adeguata; vi) c'è una forte domanda di sicurezza psicologica da parte della popolazione → spesso si realizza un'opera per aumentare l'accettazione sociale, soprattutto in fase di emergenza; vii) l'opera attiva un fenomeno di "scarica barile": "salvo qui, ma impatto altrove" → è necessario internalizzare le esternalità con visione di bacino (per es. compensare la capacità di laminazione persa in una zona aumentandola in un'altra); viii) in Spagna si sta sempre più affermando un approccio di riduzione della spesa "per opere"

cosa è emerso dal workshop (2)

1. Difendere con le opere è sempre (conveniente)? Inevitabile?

□ Valutazione/monitoraggio: i) la VIA si applica sulla singola opera, non a scala di bacino (e nella pratica non considera differenti alternative), quindi è sostanzialmente inadeguata; ii) c'è generale consenso tra i partecipanti sulla necessità di applicare ad ogni intervento un'Analisi Costi Benefici (ACB) (eventualmente integrata da una multicriterio), considerando tra le opzioni di soluzione innanzitutto la delocalizzazione da aree a rischio; iii) i PAI potranno essere considerati adeguati solo quando se ne sarà effettuata la Valutazione Ambientale Strategica (VAS); iv) c'è scarsa conoscenza dell'ecosistema fluviale → è necessario quantificarne i servizi ecologici; v) le procedure di valutazione sono poco applicate (l'ACB quasi mai); c'è necessità di strumenti più adeguati, partendo dal semplicissimo confronto tra costi e riduzione del rischio (come nell'es. del Gesso); vi) la valutazione deve considerare anche l'obiettivo della Direttiva Quadro sulle Acque, cioè il miglioramento dello stato ecologico; vii) è necessaria una valutazione dell'efficacia (ex-post) degli interventi; viii) per giudicare la necessità o meno di un'opera, occorre avere una "vision" chiara, ovvero avere deciso cosa fare del territorio (pianificazione)

2. Ridare spazio al fiume: sì ma come?



2. Ridare spazio al fiume: sì ma come?

- Cosa significa concretamente?
- Le casse di espansione sono sempre coerenti con questa strategia?
- Ha senso abbandonare o addirittura rimuovere opere esistenti (difese spondali, argini, dighe,...)?

2. Ridare spazio al fiume: sì ma come?

□ **Come fare:** i) fondamentale il ruolo della pianificazione per evitare nuova occupazione (es. fasce PAI); ii) la delimitazione in fasce, deve sempre essere basata anche su considerazioni geomorfologiche, e non solo idrauliche, è necessario introdurre (si veda l'esperienza nel bacino del Magra e in diversi bacini spagnoli) la Fascia di Mobilità Funzionale geomorfologica, in cui tutelare la possibilità di divagazione morfologica del corso d'acqua; iii) meglio acquisire aree che realizzare difese, ma occorrono strumenti giuridico-amministrativi adeguati; iv) in particolare dai partecipanti spagnoli è stata sottolineata la necessità di un nuovo concetto giuridico di Demanio, non solo idraulico ma anche morfologico (in relazione alla naturale divagazione degli alvei), a cui attribuire un elevato livello di protezione; v) occorre limitare l'esproprio con meccanismi finanziari e perequativi adeguati, promuovere il dialogo/consenso, non demonizzare ma valorizzare il ruolo degli agricoltori; vi) in diversi casi...non c'è più spazio disponibile, inoltre la qualità dell'acqua è pessima ed è quindi un problema permettere l'esondazione; per molti corsi d'acqua fortemente modificati ricostituire un naturale spazio di divagazione non è più possibile; vii) garantire uno spazio di esondazione è necessario anche e prima di tutto sul reticolo minore e per i deflussi urbani; viii) vanno distinti 3 casi: *non perdere* altro spazio fluviale, *recuperare* (è qui che serve la valutazione), *compensare* (ma per questo è necessaria una visione ampia, di bacino o, meglio, di Distretto); ix) sarebbe utile introdurre meccanismi di compensazione obbligatori per ogni opera che riduca lo spazio di pertinenza fluviale, analogo a quelli, già esistenti in diverse Regioni, di "invarianza idraulica" per nuove urbanizzazioni.

cosa è emerso dal workshop (4)

2. Ridare spazio al fiume: sì ma come?

- **Casse di espansione:** i) utili quando mancano aree naturali di espansione ("ultima chance"); es. buona parte del bacino dell'Arno ormai fortemente antropizzato; ii) molti partecipanti sostengono tuttavia che possono essere impattanti quanto vere opere idrauliche, occorre privilegiare ogni volta in cui sia possibile aree di naturale esondazione; iii) si possono progettare in modo più ambientalmente sostenibile rispetto a molte attualmente esistenti; iv) possono salvare il territorio da ulteriore antropizzazione: es. in Emilia Romagna, la costruzione di casse di espansione ha consentito la creazione del parco del Secchia ora gestito con approccio olistico; altro es.: Magra/Pontremolese (realizzazione di cassa d'espansione a costo zero, utilizzo di materiale inerte per la Pontremolese e riuso di materiale di risulta per la costruzione degli argini)
- **Eliminare difese/argini:** i) in Spagna si è fatto, ad esempio, sull'Ebro e vi sono diversi altri interventi di questo tipo in corso e programmati; ii) c'è generale consenso tra i partecipanti sul fatto che può avere senso se supportato da analisi adeguate; iii) solo se accompagnato da piano delocalizzazione e rinaturazione; iv) in Regione Lombardia lungo il Po, ad es. si è previsto l'abbassamento di pennelli considerati non utili, incrementando la naturalità del tratto

3. Chi paga e come pagare?

... i nostri figli ?

ieri



... le tasse nel biberon!

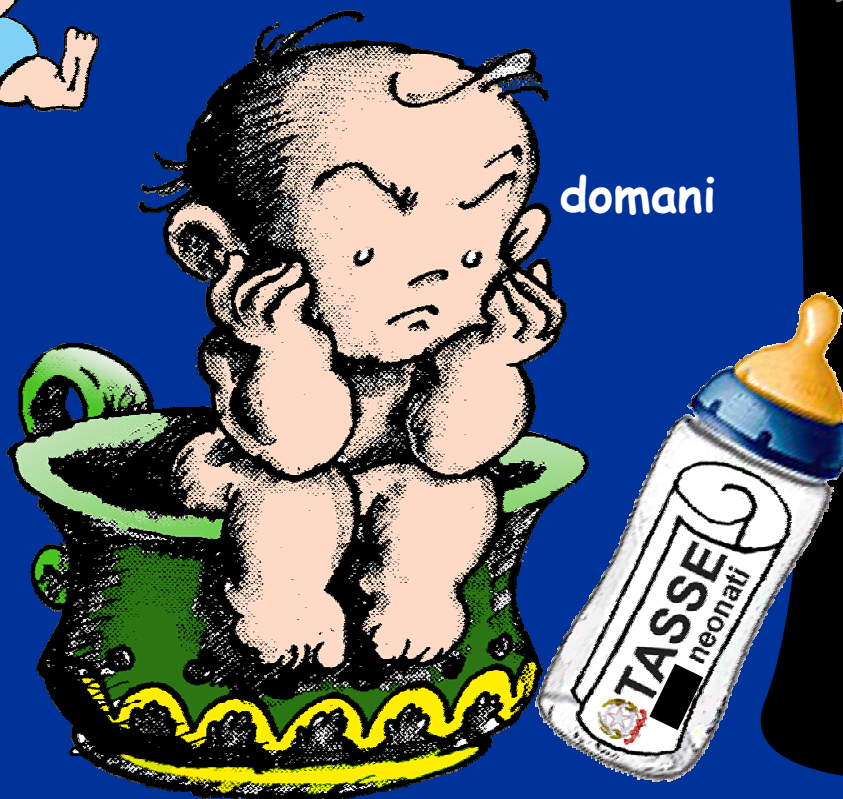


Ministero delle Finanze

*Carissimo neonato,
benvenuto in questo mondo! Ecco la
tua prima cartella delle tasse sui fiumi*

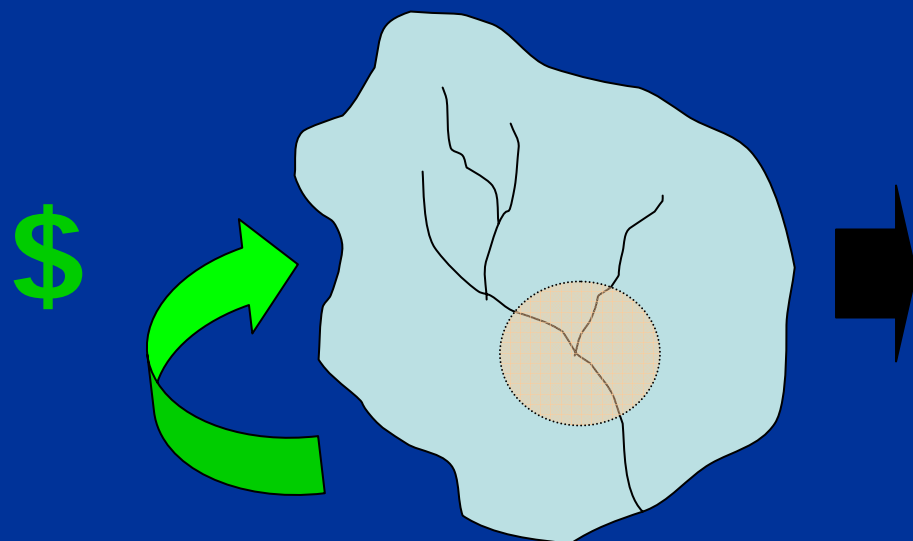
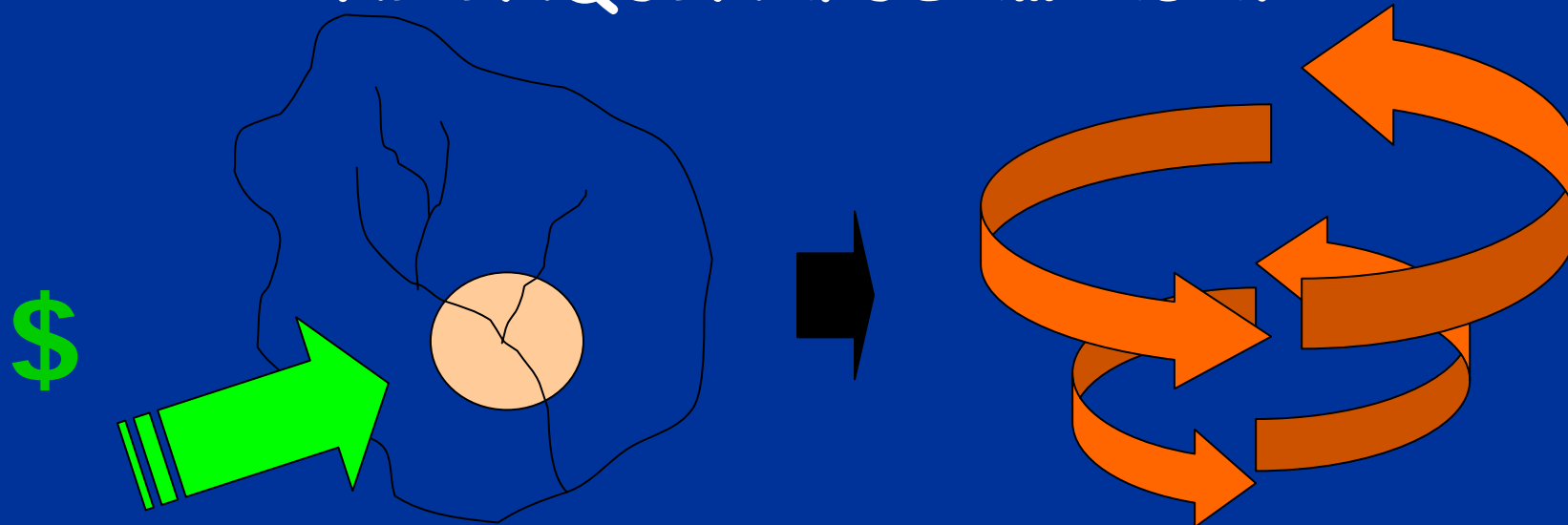
argini	€ 25,00
difese spondali	€ 17,00
briglie	€ 9,80
dighe	€ 7,50
taglio vegetazione	€ 4,30
rimozione sedimenti	€ 4,30
pulizia tombamenti	€ 2,50
derivazioni	€ 3,80
canalizzazioni	€ 13,00
bonifiche	€ 15,50
fognature	€ 9,00
acquedotto	€ 9,00
depurazione	€ 5,60
pennelli e scogliere	€ 13,80
ripascimenti	€ 12,00
ponti	€ 6,50
stabilizzazione frane	€ 18,00
danni alluvionali	€ 15,70
Protezione civile	€ 9,75
ecc., ecc.	

domani



3. Chi paga e come pagare?

"MAMMA STATO" o
CHI INQUINA/USA...PAGA?



3. Chi paga e come pagare?



3. Chi paga e come pagare?

- Strumenti finanziari di compensazione a scala di bacino: come intervenire/gestire le aree di pertinenza fluviale senza espropri?
- Quale rapporto tra Direttiva Quadro sulle Acque, Direttiva Alluvioni e Politica Agricola Comunitaria/Piani di Sviluppo Rurale?
- Quali strumenti abbiamo a disposizione per la riduzione del rischio idraulico e quali per il rischio idromorfologico?

cosa è emerso dal workshop (5)

3. Chi paga e come pagare?

i) sono utilizzabili diverse fonti finanziarie UE (Politica Agricola Comunitaria/Piani di Sviluppo Rurale, Fondi Strutturali, fondi per Rete Natura 2000), almeno per alcune tipologie di intervento; ii) è necessario distinguere tra rischio alluvionale e rischio idromorfologico: nel secondo caso ci sono attualmente meno strumenti di finanziamento a disposizione; è inoltre più difficile utilizzare forme diverse dall'acquisizione o esproprio perché in caso di erosione il danno alla proprietà e l'inibizione dello specifico uso del suolo non è temporaneo, come per l'esondazione, bensì generalmente permanente; iii) vanno sviluppati con i proprietari locali accordi di gestione, compensazioni, permuta o assicurazioni; iv) secondo alcuni partecipanti è difficile contare su fondi dedicati esplicitamente ad interventi di riqualificazione fluviale, pertanto non resta che pianificare e lasciar fare il più possibile al fiume; v) si possono utilizzare gli stessi fondi previsti dalla 183/89, ma differenziarne l'allocazione considerando le esternalità (in particolare i vantaggi che azioni a monte possono indurre a valle); vi) un'altra fonte sono i canoni da concessioni idriche e da occupazione di aree demaniali (finora lo Stato ne ha ricavato solo 1/3 del potenziale); es.: in Emilia Romagna esperienza di gestione regionale ha visto un incremento del 60% rispetto a quella statale precedente, e sta crescendo; ma è necessario disporre di un bilancio idrico corretto e aggiornato (peraltro già previsto dalla normativa) per poter gestire adeguatamente concessioni e canoni;

cosa è emerso dal workshop (6)

3. Chi paga e come pagare?

vii) occorre puntare sul federalismo fiscale ("territorializzare" gli oneri); viii) è difficile far vedere benefici lontani nello spazio/tempo, occorre per questo sviluppare nuovi strumenti; ix) le casse di espansione ed altri interventi sono finanziabili anche con fondi privati, grazie ai proventi dei materiali di scavo; è pertanto sensato coordinare gli interventi con i Piani Cave e chiedere ai Piani Territoriali Provinciali di indirizzare nuove cave dove utile dal punto di vista del rischio idraulico; x) in generale per interventi di riqualificazione dei corsi d'acqua si potrebbero usare fondi da imprese private per programmi di responsabilità sociale di impresa; xi) la scarsa o discontinua disponibilità di fondi statali non impedisce di fare comunque qualcosa, esistono infatti (specialmente in altri Paesi europei) esperienze partite da realtà associazionistiche e, almeno all'inizio, con un ridotto intervento "istituzionale"; anche nel Plan Nacional de Restauración de Ríos spagnolo è dedicato molto spazio all'aspetto del volontariato; xii) l'applicazione della Legge Cutrera (37/1994) consentirebbe di "ridare più spazio al fiume" senza necessità di finanziamenti.

4. Le regole funzionano o vanno cambiate?

- Il quadro normativo è adeguato o va cambiato?
- Le norme che regolano il demanio fluviale sono coerenti con l'idea di ridare più spazio al fiume o sono ancora orientate a favorire gli usi del territorio più "direttamente produttivi"?

4. Le regole funzionano o vanno cambiate?

i) secondo diversi partecipanti le regole attuali perlopiù funzionano, ma occorre maggiore coordinamento inter-istituzionale, unificando le normative regionali, ora poco coerenti tra loro, il che rende difficile l'intervento a scala di bacino (esperienza PAI del Po/AIPO); ii) molti tuttavia sottolineano che le regole attuali vanno adeguate e integrate (ad es. è oggi più facile sdemanializzare che acquisire nuove aree) e che allo stato attuale la 152/06 non è soddisfacente (in particolare, ma non solo, nella delimitazione dei distretti) e che occorrono piani maggiormente "a obiettivo"; iii) vi sono normative esistenti che sono ottime, ma non sono applicate, ad esempio la Legge Cutrera (37/1994); iv) in Spagna va adattata la definizione di demanio idrico; v) basterebbe ... applicare la WFD (2000/60)! A questo fine in Spagna si è attivato un processo di adattamento del Plan Hidrológico Nacional; l'implementazione della WFD dovrebbe però considerare le specificità dell'area mediterranea; vi) anche quando le regole funzionano il problema è spesso la scarsa capacità di spesa.

5. Come governare i fondi?

E' questo che vogliamo?



Materassi Reno



Materassi spondali rinverditi



Palificata e gabbioni cilindrici



Palificata viva



Scogliera con talee



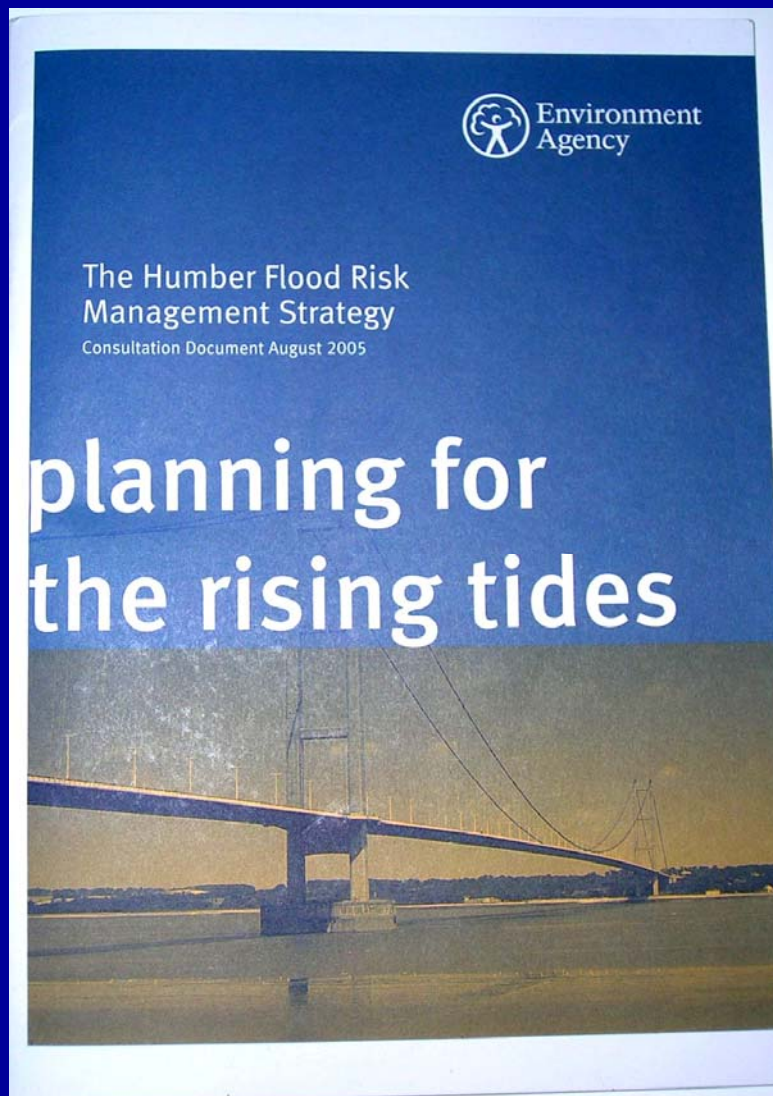
Scogliera rinverdita

cosa è emerso dal workshop (8)

5. Come governare i fondi?

i) Gli interventi vanno sempre basati su un' "immagine obiettivo del fiume", e non attuati miopemente solo per risolvere un problema locale; ii) c'è necessità di linee guida chiare per la riqualificazione (alcuni partecipanti citano come esempio quelle fornite dal Manuale CIRF); iii) i fondi vanno attribuiti prioritariamente per opere e interventi concepiti con una visione integrata: far fronte al rischio, ma anche migliorare lo stato ecologico; iv) è necessario concertare gli interventi, attraverso i contratti di fiume; v) gli interventi devono essere, come minimo, il meno impattante possibile sugli ecosistemi; vi) è necessario un meccanismo di controllo e valutazione dell'efficacia delle azioni e di modelli di delega istituzionale per la progettazione

6. Quale ruolo per informazione, divulgazione, educazione ambientale?



6. Quale ruolo per informazione e educazione?

- ❑ **Informazione:** i) è imprescindibile comunicare adeguatamente e in modo continuo a tutta la cittadinanza il livello di rischio a cui sono soggetti, informando sui metodi di prevenzione; ii) per avere il supporto della popolazione negli interventi di riduzione del rischio, in particolare quelli che prevedono "più spazio al fiume" è necessario informarla anche sulle cause (impermeabilizzazione del suolo, occupazione degli spazi di pertinenza fluviale, ecc.), collegandole esplicitamente agli effetti (rischio).
- ❑ **Educazione:** i) serve maggiore educazione di base per creare una "cultura del rischio" (le difese non danno garanzia assoluta) e recuperare memoria storica del rapporto con il fiume.

Indicazioni di carattere generale

COSA FARE:

- ❑ Il Ministero per l'Ambiente dovrebbe orientare la spesa verso interventi di riqualificazione fluviale e dotarsi di strumenti per monitorare l'efficacia degli interventi finanziati
- ❑ Molti partecipanti concordano nel richiedere al Ministro per l'Ambiente di emanare una Direttiva sulla riqualificazione fluviale, con l'obiettivo di varare una chiara strategia in cui sia esplicitamente citato il ruolo della riqualificazione dei corsi d'acqua nei confronti della difesa del suolo, della politica agricola e di quella urbanistica; a breve ne verrà preparata una bozza coinvolgendo i soggetti interessati;
- ❑ È importante e urgente sviluppare progetti concreti sperimentali e dimostrativi sul tema "riqualificare per ridurre il rischio": una prima occasione di costruire partenariati internazionali è data dai prossimi bandi relativi alla programmazione UE 2007-2013 per la Cooperazione Territoriale.
- ❑ Si propone di presentare i risultati ottenuti in relazione ai tre punti precedenti in occasione del convegno internazionale sulla riqualificazione fluviale organizzato dall'ECRR che si terrà a Venezia nel giugno 2008.

Parma, 14 giugno 2007
Auditorium Banca Monte Parma

Seminario Italo-Spagnolo
La riqualificazione dei corsi d'acqua come strumento per la riduzione del rischio idrogeologico e il raggiungimento del buono stato ecologico: nuovi criteri nei lavori fluviali e politiche in ambito mediterraneo

GRAZIE PER LA PARTECIPAZIONE!

 Regione Emilia-Romagna