



Regione Lombardia
IL CONSIGLIO

I RISULTATI DEL RIORDINO DEI CONSORZI DI BONIFICA E IRRIGAZIONE



**Missione valutativa
promossa dal
Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione
e dalla VIII Commissione consiliare**

Missione Valutativa n. 16/2017

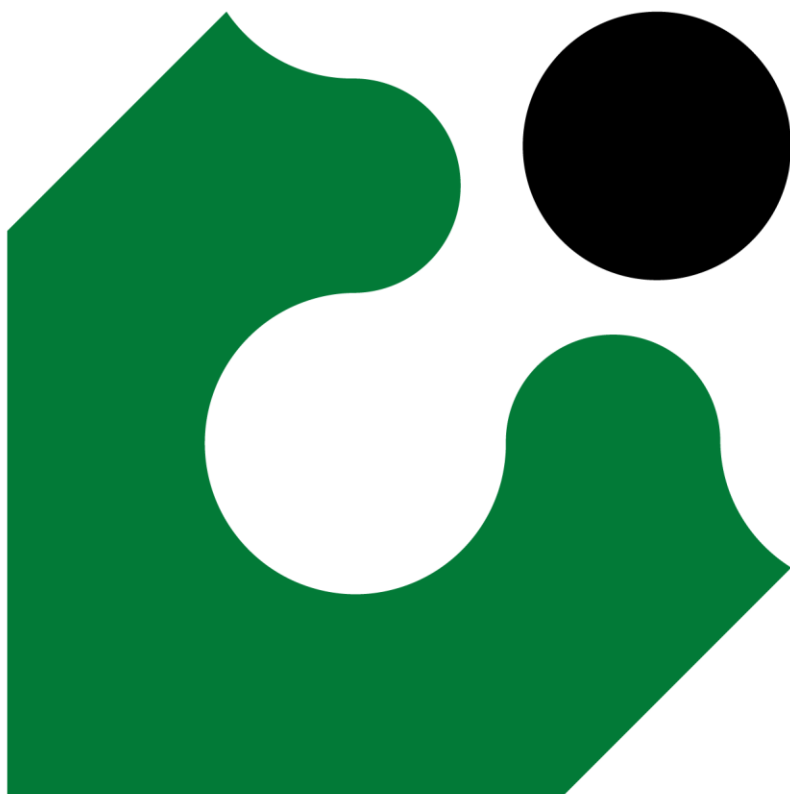


**I risultati del riordino
dei Consorzi di bonifica e irrigazione**
Missione Valutativa

Rapporto Finale

Codice Polis - Lombardia TER17010

Settembre 2018



Rapporto Finale (cod. TER17010)

Rapporto finale della Missione Valutativa “I risultati del riordino dei Consorzi di Bonifica e Irrigazione” (Codice PoliS-Lombardia TER17010).

Ricerca promossa per incarico del Consiglio regionale della Lombardia

Consiglio regionale della Lombardia

Dirigente di riferimento: Elvira Carola

PoliS – Lombardia

Struttura Area Sociale e Territoriale

Dirigente di riferimento: Paolo Pinna

Project Leader: Marina Riva

Gruppo di ricerca: Claudio Gandolfi, professore ordinario di Idraulica Agraria; Guido Sali, professore ordinario di Economia ed estimo rurale, Dipartimento di Scienze Agrarie e Ambientali; Nicola Pasini, professore associato di Scienza politica, Dipartimento di Scienze sociali e politiche - Università degli Studi di Milano; Marina Riva, P.O. Analisi e Sviluppo delle politiche di Area Territoriale, PoliS-Lombardia.

Publicazione non in vendita.

Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicata senza citarne la fonte.

Copyright® PoliS-Lombardia

PoliS-Lombardia

Via Taramelli, 12/F - 20124 Milano

www.polis.lombardia.it

INDICE

INTRODUZIONE	5
CAPITOLO 1. Il contesto.....	7
CAPITOLO 2. Premesse di natura politologica e framework analitico di riferimento.....	11
2.1. L’evoluzione delle funzioni dei Consorzi: analisi diacronica del quadro normativo.	14
CAPITOLO 3. Le domande di valutazione	21
3.1. La struttura gestionale	21
3.2. La gestione dell’acqua	31
3.3. Gli scarichi recapitanti nei canali consortili.....	42
3.4. Recupero dei costi ambientali e della risorsa	43
3.5. Benefici ambientali generati dalle attività consortili	44
CAPITOLO 4. Effetti del riordino dei Consorzi di Bonifica	47
4.1. Il ruolo dei Consorzi nell’implementazione della policy	48
CAPITOLO 5. Indicazioni di policy	51
CONCLUSIONI	55
Riferimenti bibliografici e sitografici citati	57
ALLEGATI	59
A - Schede esplicative sui sistemi informativi regionali	59
B – Scheda di rilevazione delle entrate e delle uscite.....	66
C – Scheda di ingresso per i focus group.....	67

INTRODUZIONE

Il Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione del Consiglio Regionale uscente della Lombardia, d'intesa con la VIII Commissione consiliare ai sensi dell'art. 111 del Regolamento generale del Consiglio, ha promosso una missione valutativa per conoscere i risultati del processo di riordino dei Consorzi di Bonifica (CdB).

Obiettivi della missione sono:

- a) **l'attuazione del riordino dei Consorzi di Bonifica e delle direttive operative regionali** che hanno regolato la transizione verso il nuovo assetto ed eventuali criticità incontrate nell'affrontare questo processo di cambiamento;
- b) le **azioni volte a colmare le carenze informative** sul sistema delle acque gestito dai Consorzi;
- c) le **attività che i Consorzi hanno sviluppato accanto a quelle tipiche** di irrigazione e bonifica, quale peso rivestono attualmente e in prospettiva futura e quali gli eventuali ostacoli alla diversificazione.

Tali obiettivi sono declinati in domande di valutazione secondo la seguente articolazione:

1. Quali sono gli esiti del processo di riordino dei consorzi di bonifica e irrigazione? Quali risultati sono stati conseguiti in termini di uniformità delle modalità di funzionamento, di trasparenza e controllo dei costi? Il nuovo assetto si è realizzato in modo omogeneo tra i comprensori o sono sorte delle criticità? A che punto è il processo di elaborazione dei Piani comprensoriali di bonifica?
2. Quali elementi di uniformità o di differenziazione emergono dall'analisi comparata dei bilanci finanziari dei Consorzi e delle loro risorse umane? In quali casi è stata realizzata una separazione contabile per singoli servizi?
3. È possibile identificare in modo puntuale le tariffe applicate, le diverse tipologie di contributi riscossi e gli usi specifici per i quali questi sono impiegati, i ruoli e le funzioni specifiche del personale?
4. Quali informazioni hanno i Consorzi sulla loro rete idrica e sulle portate circolanti? È possibile identificare in modo puntuale fonti di prelievo? Quali sono le modalità di monitoraggio dei corsi d'acqua?
5. A che punto sono la conoscenza delle portate irrigue e il controllo dei consumi reali?
6. È possibile identificare i rilasci e le restituzioni?
7. Gli scarichi nei canali consortili sono censiti e i relativi contributi per il recapito registrati? Vengono periodicamente riesaminati gli atti di concessione e rideterminanti i canoni in base alle informazioni raccolte?
8. È possibile definire il grado di recupero dei costi ambientali (misure di risanamento) e della risorsa (efficienza allocativa)?
9. Quali sono i principali interventi consortili realizzati per conseguire le finalità definite con la l.r. 31/2008 (art.76, comma 1), con particolare riferimento alle attività in grado di generare benefici ambientali, conservare e tutelare il suolo, valorizzare il territorio e il paesaggio?

La missione è stata impostata secondo tre direttrici valutative:

- una valutazione della policy nel suo complesso, partendo dall'analisi diacronica della normativa e affrontando la strategia del processo di riordino dal punto di vista della validità dell'azione di policy;
- una valutazione dell'efficacia della missione operativa dei Consorzi, che si esplica sostanzialmente nella gestione delle acque, sia per il loro allontanamento (bonifica) sia per il loro approvvigionamento (irrigazione), e nella creazione di benefici ambientali diffusi;
- una valutazione dell'efficienza della gestione, attraverso l'esame delle strutture organizzative e di come sono cambiate a seguito del riordino, la valutazione dell'adeguatezza dei sistemi gestionali nel circoscrivere e monitorare le entrate e le uscite di ogni singola funzione consortile e nel considerare i costi ambientali connessi.

La missione si è sviluppata acquisendo informazioni da una pluralità di fonti, di cui le principali sono state:

- documenti e relazioni prodotti dai Consorzi durante il processo di fusione;
- ricerche e rapporti realizzati in precedenza da Regione Lombardia e dall'Unione Regionale Bonifiche Irrigazioni e Miglioramenti fondiari (URBIM);
- banche dati prodotte dalla Regione e nell'ambito di ricerche condotte sui Consorzi;
- interlocuzione diretta con alcuni funzionari del governo regionale (Struttura programmazione interventi e Consorzi di Bonifica);
- organizzazione di due Focus group nella prima settimana di giugno coi direttori dei Consorzi di Bonifica, con una rappresentanza piena e una risposta totalmente collaborativa.
- questionario *ad hoc* somministrato via mail a tutti i Consorzi e orientato ad acquisire informazioni aggiornate (relative all'anno 2017) sui valori economico/ finanziari dei servizi erogati (costi/ricavi).

CAPITOLO 1. Il contesto

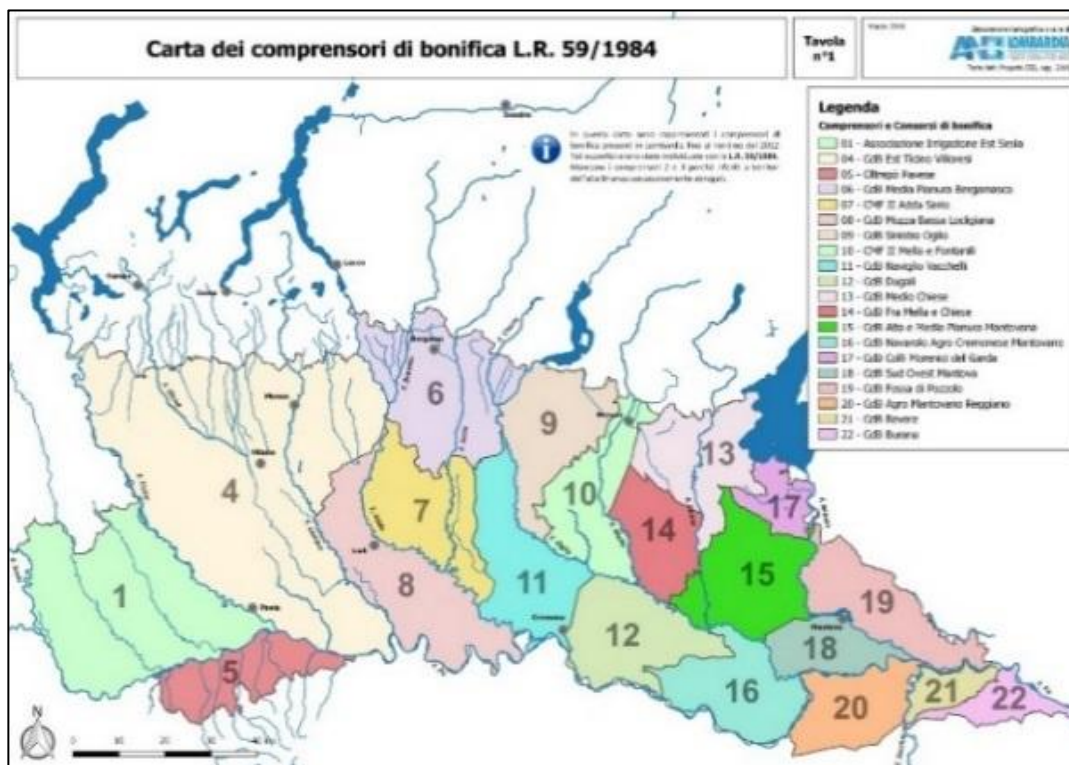
Il processo di riordino dei Consorzi di Bonifica lombardi ha preso avvio a livello regionale con la L.R. n. 25/2011 che dava seguito alle disposizioni della Legge 28 febbraio 2008 n. 31 secondo i criteri approvati il 18 settembre 2008 dal Comitato tecnico permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni.

Tale processo origina dalla cosiddetta “Bozza Calderoli” del codice delle autonomie che da una iniziale ipotesi di soppressione si è trasformato in un riordino mediante accorpamenti.

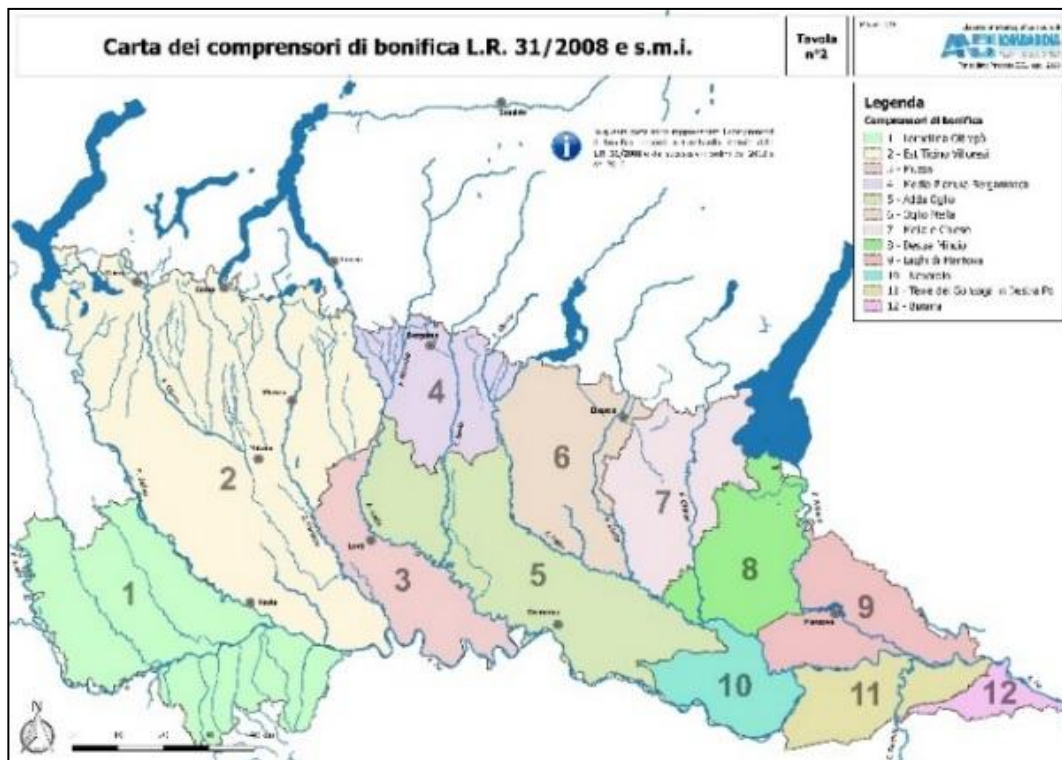
La L.R. n.25/2011 ha determinato la ridefinizione della suddivisione della Pianura lombarda in Comprensori di bonifica, prevedendone una diminuzione da 20 a 12, prevalentemente per accorpamento di alcuni dei Comprensori preesistenti (Figura 1).

L’iter di implementazione del riordino si è svolto attraverso un processo di fusione di Consorzi, con lo scioglimento di quelli preesistenti e la contestuale nascita del nuovo ente. La norma prevede anche che all’interno di ogni Comprensorio continui ad operare un unico Consorzio di bonifica. Tale iter è stato regolamentato secondo le “Linee guida per la disciplina ordinaria e organizzativa del processo di transizione dei Consorzi soggetti a fusione alla costituzione dei nuovi Consorzi”, allegato alla D.G.R. n. 3121 del 14 marzo 2012.

Figura 1.1 - Suddivisione della Pianura Lombarda in Comprensori di bonifica prima (figura inferiore) e dopo (figura superiore) il riordino previsto dalla L.R. n. 25/2011



N.B. Nella numerazione dei 20 Consorzi mancano i numeri 2 e 3, dovuto a precedenti accorpamenti.



Fonte: ANBI Lombardia

Il processo di riordino ha portato dunque alla formazione di 12 Consorzi, alcuni dei quali sostanzialmente identici ai preesistenti, altri come risultato di operazioni di fusione.

Tabella 1.1 – Consorzi di Bonifica e relativi comprensori di riferimento dopo l’ultimo processo riordino

N.	Nome del Consorzio di bonifica	Nome del Comprensorio di bonifica
1	ASSOCIAZIONE IRRIGAZIONE EST SESIA	LOMELLINA-OPLTREPO'
2	EST TICINO VILLORESI	EST TICINO VILLORESI
3	MUZZA BASSA LODIGIANA	MUZZA
4	MEDIA PIANURA BERGAMASCA	MEDIA PIANURA BERGAMASCA
5	DUGALI, NAVIGLIO, ADDA-SERIO,	ADDA-OGLIO
6	OGLIO – MELLA	OGLIO – MELLA
7	CHIESE	MELLA E CHIESE
8	GARDA – CHIESE	DESTRA MINCIO
9	TERRITORI DEL MINCIO	LAGHI DI MANTOVA
10	NAVAROLO – AGRO CREMONESE – MANTOVANO	NAVAROLO
11	TERRE DEI GONZAGA IN DESTRA PO	TERRE DEI GONZAGA IN DESTRA PO
12	BURANA	BURANA

Le fusioni hanno riguardato:

- Consorzio Associazione Irrigazione Est Sesia, nato dalla fusione tra Associazione Irrigazione Est Sesia (AIES) e Valle del Ticino.
- Consorzio Dugali, Naviglio, Adda-Serio, nato dalla fusione tra Consorzio di miglioramento fondiario Adda-Serio, Consorzio di bonifica Dugali e Consorzio di bonifica Naviglio Vacchelli.

- Consorzio Oglio-Mella, nato dalla fusione tra Consorzio di bonifica Sinistra Oglio, Consorzio di bonifica Biscia-Chiodo-Prandona e Consorzio di miglioramento fondiario Mella e Fontanili.
- Consorzio di bonifica Chiese, nato dalla fusione tra Consorzio di bonifica Fra Mella e Chiese e Consorzio di bonifica Medio Chiese
- Consorzio di bonifica Garda-Chiese, nato dalla fusione tra Consorzio di bonifica Colli Morenici del Garda e Consorzio di bonifica Alta e Media Pianura Mantovana.
- Consorzio di bonifica Territori del Mincio, nato dalla fusione tra Consorzio di bonifica Sud-Ovest Mantova e il Consorzio di bonifica Fossa di Pozzolo.

La riorganizzazione territoriale ha comportato quindi importanti ripercussioni a livello organizzativo e gestionale per i Consorzi. Non ha inciso in maniera diretta, invece, sugli enti di natura privatistica, che ancora oggi gestiscono l'irrigazione in porzioni più o meno estese della maggior parte dei Comprensori. Complessivamente questi enti irrigui sono in numero molto maggiore dei Consorzi (circa 500) e operano su territori di estensione assai variabile. Essi sono spesso dotati di autonome concessioni di derivazione da corpi idrici superficiali o sotterranei; in alcuni casi sono invece dipendenti dall'acqua che viene consegnata loro dai Consorzi di bonifica, previo accordi di sottoscrizione.

La presenza di enti irrigui privati è particolarmente numerosa in alcuni Comprensori (Est Ticino Villoresi, Adda-Oglio, Oglio-Mella) tanto che in taluni casi la somma delle aree da essi gestite supera quella direttamente controllata dal Consorzio di bonifica competente per quel Comprensorio. I territori in cui è più diffusa la presenza di questi enti sono quelli del pavese, del bresciano e della parte meridionale della provincia bergamasca.

Il riordino ha previsto il succedersi di due distinte fasi:

1. la prima fase ha riguardato la ridelimitazione territoriale dei Comprensori di bonifica e irrigazione, l'adozione di nuovi statuti, l'uniformazione delle modalità di funzionamento degli organi amministrativi e gestionali, la ricognizione del patrimonio e del personale. Questa fase è iniziata con l'approvazione della l.r. 28 dicembre 2011, n. 25 e si è conclusa nel gennaio 2013 con l'elezione dei presidenti e dei comitati esecutivi dei nuovi Consorzi;
2. la seconda fase, ancora in corso, consiste nella redazione da parte dei nuovi Consorzi degli strumenti di programmazione (Piano comprensoriale di bonifica, entro giugno 2018) e di imposizione contributiva (Piano di classificazione degli immobili, entro la fine del 2018).

L'attuale assetto del sistema dei Consorzi di bonifica è il risultato di un lungo processo che parte da realtà molto diverse le quali, sotto la regia delle politiche nazionali e regionali, si sono progressivamente uniformate ad un modello giuridico uniforme che gestisce le acque di un comprensorio di bonifica come definito dalla L.R. n. 31/2008: "Per ciascun comprensorio di bonifica e irrigazione è istituito un unico Consorzio di bonifica di primo grado, avente natura di ente pubblico economico a carattere associativo" (art. 79).

I CdB hanno la missione di governare le acque artificiali della pianura irrigua, di salvaguardare la pianura da esondazioni e calamità naturali, di garantire l'irrigazione alle aziende agricole, di contribuire a tutelare l'ambiente e il paesaggio.

Gli elementi che caratterizzano i Consorzi di bonifica sono principalmente i seguenti:

- il Consorzio assicura il governo delle acque e delle risorse irrigue sul comprensorio di competenza, svolgendo un cruciale ruolo di supporto allo sviluppo economico del settore agricolo e del territorio rurale;
- i Consorzi di bonifica sono enti economici di diritto pubblico, sottoposti alle normative nazionali e regionali e alle regole e ai controlli della Regione (che pertanto può per tal via governare e coordinare il sistema acque) e al contempo sono enti operativi, in grado di attuare interventi e gestire le risorse irrigue in base alle necessità ed urgenze che vengono a manifestarsi;
- i Consorzi poggiano su un sistema democratico con il quale tutti quelli che usufruiscono delle funzioni e dei servizi dei Consorzi partecipano alla gestione eleggendo i propri delegati, così che negli organi consortili sono presenti rappresentanti dei proprietari immobiliari, degli agricoltori, degli enti locali, degli industriali, ecc.
- i Consorzi possiedono una propria autonomia finanziaria grazie ad un sistema di tassazione basato sul beneficio direttamente apportato agli immobili agricoli ed extra-agricoli per la difesa idraulica e alla gestione e fornitura di acqua irrigua alle imprese agricole.

Le caratteristiche dei territori e la storia di ciascuno di essi consegnano alla situazione di oggi realtà consortili che, pur nella omogeneità dell'inquadramento giuridico e del posizionamento nel contesto politico-amministrativo regionale, si trovano a svolgere le funzioni statutarie in modo differenziato. Nei Consorzi adiacenti all'asta del Po è rilevante la funzione di bonifica per sollevamento, ossia quella più onerosa e tecnicamente impegnativa, mentre in altri comprensori l'allontanamento delle acque per gravità rende la bonifica meno difficoltosa. In comprensori molto urbanizzati la funzione irrigua risulta marginale rispetto a comprensori nei quali l'irrigazione appare determinante per il mantenimento dell'attività agricola. La fornitura di acqua irrigua presenta differenziazioni anche a seconda dei metodi di irrigazione utilizzati: l'irrigazione per sommersione, per aspersione o per scorrimento richiedono modalità di fornitura da parte dei Consorzi sostanzialmente differenti, con conseguenti diverse organizzazioni dell'attività e delle infrastrutture.

Tenendo in doveroso conto tali differenze, la valutazione cercherà di individuare tratti comuni conseguenti che derivano dal processo di riordino. Il capitolo 2 tratta l'impostazione della metodologia di valutazione della politica e l'analisi diacronica del quadro normativo, per evidenziare i tratti di continuità, e di eventuale discontinuità, negli obiettivi della politica regionale nel corso degli ultimi decenni che hanno determinato gli interventi sulle missioni, sull'assetto e sul funzionamento dei Consorzi. Il capitolo 3 risponde alle domande di valutazione relative agli impatti del riordino sulla struttura gestionale, sulle conoscenze delle dinamiche di circolazione delle acque, sull'adeguamento alla Direttiva 2000/60/CE per quanto riguarda il recupero del costo pieno dell'acqua, nonché sullo sviluppo delle funzioni ambientali attribuite ai Consorzi. Il capitolo 4 infine affronta la valutazione della policy.

CAPITOLO 2. Premesse di natura politologica e framework analitico di riferimento

Prima di entrare nel merito della ricerca empirica svolta, è opportuno soffermarsi su alcune brevi premesse relative alla *governance* regionale che in parte rendono più comprensibile l'andamento nel tempo della normativa sulla policy di riordino dei Consorzi di bonifica al centro del presente studio.

Da più parti (vedasi fra gli altri Bobbio, 2002; Denters & Rose 2005) è stato sottolineato che l'attuale tendenza degli ordinamenti statuali è la loro caratterizzazione multilivello, dove un crescente ruolo istituzionale, politico, economico è svolto dai livelli sub-nazionali: regioni, aree metropolitane, enti locali. Le scelte e le azioni degli Stati nazionali si devono, quindi, confrontare con i processi di policy che vengono anche dal 'basso', dal livello meso (regioni) e micro (enti locali). Inoltre, in generale, un significativo aumento del ruolo delle Regioni si è verificato nel *policy process* comunitario, basti pensare oggi alla partecipazione delle Regioni alla fase ascendente e discendente di alcune politiche comunitarie disegnate con o per le Regioni. Ciò comporta una maggior presenza di elementi di cooperazione, il coinvolgimento dei territori, un'interlocuzione costante tra i diversi livelli di governo. A tal proposito, in questa missione valutativa ci si chiede, dal punto di vista politologico, se nel corso di questi anni di *governance* territoriale (prima e dopo il riordino dei Consorzi di bonifica) siano stati presenti o assenti percorsi condivisi e compartecipati tra il livello regionale, gli enti locali e i destinatari stessi della politica (i Consorzi), al fine di esaltare al meglio l'efficacia dell'azione regionale. La capacità di un attore istituzionale importante come la Regione è di sapere governare il processo decisionale, favorendo l'attivazione di reti di diversi soggetti, coordinandone aspettative e presenze, impostando, realizzando (e possibilmente valutando) in maniera allargata le attività proposte. L'accento è quindi posto sia su che cosa viene fatto, ma anche su come e con chi si fa; ancora, ritorna il tema del rapporto delle autorità regionali non solo con il governo centrale (che non è unico titolare della competenza nella *policy* in oggetto), ma anche con gli enti locali e i soggetti intermedi, nonché i portatori legittimi di interessi (per l'appunto i Consorzi).

Dall'indagine empirica, attraverso le relazioni tra il governo regionale e i Consorzi, si riscontrano alcuni vincoli normativi (si veda il paragrafo 2.1), soprattutto con effetti sulle azioni dei Consorzi stessi, a volte con problemi di allocazione delle risorse.

Nel corso del lavoro, oltre a rispondere alle singole domande di valutazione (capitolo 3), al fine di comprendere la policy in termini sistemici, si è fatto uso di tecniche qualitative attraverso l'analisi della normativa, la ricognizione della letteratura esistente (ricerche pregresse) e la lettura dei dati grezzi, oltre a interviste in profondità a testimoni privilegiati (direttori di Consorzi) e referenti regionali.

Nella ricognizione svolta, si è quindi tenuto conto della pluralità degli attori (dei loro comportamenti e dei loro interessi legittimi, dal singolo Consorzio all'associazione di rappresentanza URBIM), delle risorse in gioco e degli obiettivi perseguiti dai *policy makers*. Infatti, la missione valutativa si pone anche l'obiettivo di fornire un sostegno di riflessione teorica e di *expertise tecnica*, quest'ultima basata su competenze, approcci di analisi, materiali di studio e di lavoro diversi, volti a valorizzare il patrimonio conoscitivo esistente e le esperienze presenti su scala regionale e locale.

L'analisi di policy si è concentrata su confronti temporali resi possibili dalle informazioni raccolte presso i Consorzi e da quelle sedimentate in studi e ricerche disponibili, nonché dalle banche dati del sistema regionale. Nello specifico, essa riguarda sia i processi sia gli effetti prodotti dalla politica di riordino dei Consorzi di bonifica (gestione del personale, ri-delimitazione delle aree volta a una maggiore omogeneità, Piani di classificazione, indicatori patrimoniali, efficienza nella gestione della rete e relativi costi di struttura), ed è volta a rispondere alle domande di valutazione di cui al cap. 3. Tale metodologia, in senso politologico, fa riferimento al paradigma dell'analisi delle politiche pubbliche. In relazione alla letteratura esistente, in generale ci troviamo di fronte a una tensione tra due definizioni. In effetti, le politiche pubbliche sono sia risposte a problemi di rilevanza collettiva (funzione), sia decisioni vincolanti per la collettività (scelta)¹. Nel nostro caso di studio, ritroviamo tutte le caratteristiche relative a un programma di azione pubblica che si compone di una pluralità di provvedimenti a diversi livelli istituzionali (dallo stato alle regioni fino agli enti locali); promana da autorità pubbliche che sono dotate di una peculiare legittimità; ha valore normativo e, quindi, vincolante; infine, si riferisce ad un determinato settore di policy (settore primario: l'agricoltura), del quale fanno parte integrante i processi a monte, della decisione, e quelli a valle, dell'attuazione. Come osserveremo nel corso della missione, la politica fa riferimento a una materia ben specifica (il riordino dei Consorzi di bonifica), con conseguenze sia in ambito rurale sia in ambito metropolitano; tocca i consorziati, ma con una portata che si estende in parte anche su tutta la cittadinanza, i cui impatti sociali sono molto diversi a seconda dei destinatari della politica stessa. Inoltre, soprattutto in riferimento all'analisi dei costi e dei benefici (si vedano le parti sulla contribuzione e le domande di valutazione 8 e 9), la politica oggetto di analisi e di valutazione, in relazione alla sua natura, può assegnare beni, distribuire o assegnare risorse, regolare rapporti già esistenti, con effetti temporali diversi. A tal fine, avvalendoci dello schema classico di Theodor Lowi (1964: si veda la tabella 1), le politiche pubbliche possono essere classificate secondo diverse tipologie che assegnano costi e benefici in modo omogeneo o non a seconda delle categorie di riferimento. In tal senso, la nostra analisi ha cercato di capire, relativamente alla materia, alla portata e alla natura della politica pubblica presa in esame, la *tipologia* o le tipologie che si applicano al nostro oggetto di studio. Per esempio, adattando tale schema, si è indagato se siamo di fronte a misure che influenzano la distribuzione di risorse assegnate dalle istituzioni (Stato, Regione, ecc.) a particolari gruppi di destinatari (Consorzi) o a tutti i cittadini (politiche distributive); ovvero, se tali risorse vengono trasferite da una categoria a un'altra (politiche redistributive); oppure, se siamo di fronte a politiche che specificano condizioni e vincoli per il comportamento individuale (o di un singolo gruppo o categoria) e collettivo (politiche regolative); infine, se tali misure creano o modificano l'architettura istituzionale o organizzativa degli enti presi in considerazione (politiche costituenti). La tipologia vuole permettere all'analista della politica pubblica oggetto di studio di valutare se ciascuno di questi quattro tipi di politiche è collegato a un livello diverso di costi sostenuti, al fine di capire se - nel momento in cui le istituzioni cercano di attuare alcune riforme (come nel nostro caso) e di modificare

1 "Una politica pubblica è l'insieme delle azioni compiute da un insieme di soggetti (gli attori), che siano in qualche modo correlate alla soluzione di un problema collettivo, e cioè un bisogno, un'opportunità o una domanda insoddisfatta, che sia generalmente di interesse pubblico", cfr. Dente B., a cura di, *Le politiche pubbliche in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1990; "Sono tentativi messi in atto per fronteggiare un problema collettivo, mobilitando risorse pubbliche per la loro soluzione, oppure, all'opposto, adoperandosi per negarne la rilevanza e accantonare ogni provvedimento"; cfr. Regonini G., *Capire le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2001.

lo *status quo* – vi è qualche tipo di opposizione oppure se le riforme sono condivise dalle diverse categorie di beneficiari e dalla collettività. Nel caso della nostra missione valutativa, ci siamo trovati di fronte prevalentemente a politiche di tipo distributivo e di tipo regolativo (si vedano a tal proposito i capitoli 3 e 4).

Tabella 2.1 – Tipi di policy

	Attori principali	Settore di intervento	Principali caratteristiche	Grado di coercizione
<i>Distributive</i>	Assemblea legislativa, commissioni, burocrazie governative	Previdenza, assistenza	Distribuzione di risorse	Basso
<i>Regolative</i>	Assemblea legislativa, agenzie decentrate	Amministrazione pubblica, giustizia	Regolamentazione di comportamenti, privati e collettivi	Medio
<i>Redistributive</i>	Governo, burocrazie	Settore fiscale, istruzione, welfare state	Spostamento di risorse tra diversi gruppi, politiche conflittuali	Alto
<i>Costitutive</i>	Assemblea legislativa, partiti politici	Costituzione, norme di rango costituzionale, modifiche costituzionali	Accordi, negoziati	Spesso assente
<i>Simboliche</i>	Assemblea legislativa, capi di governo, monarchi	Identità collettive, sfera valoriale	Legittimazione, appartenenza, senso civico	Nulla

Fonte: *tipologia di Politiche Pubbliche (Lowi, 1964)*

È fondamentale, ai fini della comprensione dell'intera politica del riordino dei Consorzi di bonifica, oltre alla tipologia, comprendere anche le diverse fasi della stessa e identificare e classificare gli attori che hanno partecipato al riordino. In tal senso, è importante analizzare la relazione esistente tra la configurazione giuridico-formale di una istituzione (in questo caso Ente Regione Lombardia) e le proprietà organizzative preposte al funzionamento della policy (riordino e riforma dei Consorzi). La relazione tra queste due variabili può essere indagata in diversi modi: prospettiva *sincronica* (comparazione di sistemi che presentano una morfologia istituzionale simile o differente, al fine di appurare se tale affinità o differenza si riflette anche sulle proprietà organizzative dei Consorzi) o prospettiva *diacronica* (determinate trasformazioni nella morfologia istituzionale provocano, nel tempo, cambiamenti anche nell'organizzazione dei Consorzi). In questo lavoro si è adottato il secondo disegno della ricerca, cioè quello diacronico (cfr par. 2.1).

È importante, quindi, tener conto delle diverse *fasi* (dall'identificazione del problema, alla formulazione del tipo di politica che si è voluto attuare, alla decisione, alla messa in opera o implementazione, fino alla valutazione dei risultati per capire se continuare o porre fine alla politica stessa) nel corso del periodo preso in considerazione per l'analisi e la valutazione, nonché gli *attori* delle politiche (sia su scala nazionale sia su scala locale, abbiamo attori istituzionali come Governo, Parlamento, Giunta regionale e comunale, Consiglio regionale, comunale, Direzioni Generali della Giunta regionale; attori non istituzionali come i partiti in maggioranza e all'opposizione e i loro comportamenti strategici e tattici, i soggetti privati portatori di interessi specifici, come gli agricoltori e i consorzi privati, l'associazione di rappresentanza URBIM, gli esperti o consulenti che aiutano i decisori nella definizione del problema e nel prendere decisioni).

Per quel che riguarda l'attuazione, ovvero la messa in opera della politica pubblica, che non è stata semplice attuazione legislativa ma vera e propria *implementazione*, dipendendo dagli attori e dalle condizioni ambientali della sua realizzazione, è fondamentale fare una distinzione tra 2 diversi modelli:

- Modello Top-Down (dall'alto verso il basso)
- Modello Bottom-Up (dal basso verso l'alto)

E, a seconda di come fluiscono i processi decisionali nel corso del policy making, è importante capire se il processo di attuazione della policy è proceduto quasi linearmente dal vertice politico e burocratico che l'ha formulata e approvata fino alla base (approccio Top Down), cioè a coloro che sono incaricati di attuarla concretamente, di tradurla in comportamenti effettivi e con eventuali sanzioni efficaci. Oppure, se tale processo è invece stato di tipo Bottom Up, cioè se gli importanti e spesso decisivi dettagli operativi dell'attuazione della policy vengono definiti, selezionati e tradotti in pratiche specifiche soprattutto dagli "operatori" (i Consorzi), ovvero con il loro diretto concorso, che poi agiscono a diretto contatto con i fruitori delle politiche pubbliche (*street level bureaucrats*), vale a dire i consorziati e la collettività (di questo si parlerà nel capitolo 4).

L'approccio Top Down può presentare maggiori problemi dal punto di vista dell'implementazione, poiché alcuni attori coinvolti dalla policy, che tuttavia non hanno partecipato alla sua definizione, possono cercare di contrastarne l'attuazione rendendo i suoi esiti (output) e il suo impatto (outcome) del tutto inefficace. Al contrario, l'approccio Bottom Up, dal punto di vista dell'implementazione può risultare molto più efficace, perché se un attore (in questo caso il Consorzio) è coinvolto nella definizione di una politica pubblica (attraverso i meccanismi di consultazione e partecipazione), così che ne condivide gli obiettivi, è assai probabile che abbia un forte incentivo affinché essa si possa realizzare secondo quanto a sua volta ha concorso a determinare.

Naturalmente, l'approccio seguito nel caso dell'oggetto di studio è stato verificato nel corso della missione valutativa anche attraverso interviste in profondità a testimoni privilegiati o a rappresentanti significativi delle istituzioni e organizzazioni da noi analizzate.

2.1. L'evoluzione delle funzioni dei Consorzi: analisi diacronica del quadro normativo

La disciplina dei Consorzi di bonifica, che vede oggi un ruolo centrale da parte del legislatore regionale, ha una storia di lungo corso (tabella 2.2). L'attività di bonifica e manutenzione del territorio è infatti regolamentata, in origine, da norme statali che risalgono a tempi antichi, e che sono tuttora vigenti in loro diverse parti.

È questo il caso del regio decreto n. 368 dell'8 maggio 1904, una delle prime norme che disciplina le attività di bonifica. Nel regio decreto, il concetto di bonifica è essenzialmente limitato al prosciugamento delle paludi. In seguito, la normativa statale comincia a espandere il concetto di bonifica, includendo interventi finalizzati a un più generale riassetto idraulico del territorio, e introduce il concetto di "bonifica integrale" (regio decreto n. 215 del 13 febbraio 1933 e testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici, regio decreto n. 1175 dell'11 dicembre 1933). In base a tali disposizioni, la bonifica assume un significato più ampio e ha l'obiettivo di recuperare e "riabilitare" parti del territorio nazionale in condizioni arretrate di coltura.

Tabella 2.2 - Evoluzione della normativa in materia di bonifica e irrigazione (1904-2001)

	1904	1933	1933	1984	1989	1991	1994	1998	1999	2000	2001
NORMATIVA EUROPEA						Direttiva 91/271/CEE Trattamento acque reflue urbane	Direttiva 91/676/CEE Protezione acque		Regolamento n.1257/1999 Sostegno rurale Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia (FEAOG)	Direttiva 2000/60 Azione comunitaria in materie d'acque	Direttiva 2001/42 Valutazione effetti piani e programmi sull'ambiente
LEGISLAZIONE NAZIONALE	R.D. 8 maggio 1904 n. 368 Bonifica paludi	R.D. 13 febbraio 1933 n. 215 Bonifica integrale	R.D. 11 dicembre 1933 n.1175 Acque e impianti elettrici		L. 18 maggio 1989 n.183 Riassetto difesa del suolo		L. 5 gennaio 1994 n.36 Risorse idriche	D.L. 31 marzo 1998 n.112 Conferimento funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed enti locali	D.Lgs. 11 maggio 1999 n.152 Tutela delle acque. Recepimento direttive 91/271/CEE e 91/676/CEE		
REGIONE LOMBARDIA				L.R. 26 novembre 1984 n. 59 Riordino dei consorzi di bonifica							

Fonti: <http://www.regione.lombardia.it/> e <http://www.urblombardia.it/>

La normativa del 1933 individua, inoltre, i Consorzi e stabilisce che i proprietari degli immobili ivi ubicati sono tenuti a contribuire alle opere di bonifica che non siano totalmente a carico dello Stato.

In seguito alla normativa del '33, si sviluppa sul territorio una rete alquanto frammentata di Consorzi di bonifica e irrigazione, che vede tra essi la presenza di numerosi soggetti privati di limitate dimensioni. A livello regionale, il primo tentativo di organizzare la “costellazione dei consorzi” e, quindi, di orientare la policy in materia d’irrigazione e bonifica ha luogo nella prima metà degli anni Ottanta. In quegli anni, la Regione ha da poco avviato la sua attività di produzione legislativa (D.P.R. 24 luglio 1977, n.616) e comincia a esercitare compiutamente il ruolo di policy-maker.

In particolare, con la legge n. 59 del 26 novembre 1984 “Riordino dei consorzi di bonifica”, il legislatore regionale istituisce un sistema di 21 Consorzi di bonifica, che avrebbe dovuto assorbire i soggetti privati già operanti sul territorio nell’ambito dell’irrigazione e del miglioramento fondiario. Su quest’ultimo aspetto, non sorprende registrare come la legge incontri diverse difficoltà di attuazione, fra cui, non in ultimo, il ricorso innanzi al giudice ordinario di un consorzio privato di miglioramento fondiario, che contesta precisamente che i nuovi istituiti Consorzi possano assumerne le funzioni. Il giudizio giunge sino alla Corte Costituzionale (Ordinanza n. 263/2004), ma a quel punto la legge regionale n. 59/1984 è già stata superata e abrogata, anche nel contestato passaggio, dalla legge regionale 16 giugno 2003, n. 7, i cui aspetti più salienti sono illustrati nella seconda parte del paragrafo, dedicato all’evoluzione della normativa fra il 2002 e il 2017.

La normativa statale evolve significativamente con la legge quadro per la difesa del suolo, legge 18 maggio 1989 n. 183 che annovera fra i suoi obiettivi il risanamento delle acque, la fruizione e la gestione del patrimonio idrico per gli usi di razionale sviluppo economico e sociale, nonché la tutela degli aspetti ambientali ad essi connessi (art. 1 comma 1). Poiché la rete di canali di scolo e gli impianti di sollevamento delle acque che compongono il sistema di bonifica contribuiscono in modo essenziale all’equilibrio idraulico, i Consorzi di bonifica e irrigazione sono indicati fra i soggetti che provvedono alla realizzazione della difesa del suolo.

Negli anni Novanta la definizione delle funzionalità dei Consorzi fa un passo avanti. Anche la normativa europea, infatti, contribuendo più compiutamente alla definizione delle *policy* in materia di inquinamento e tutela ambientale, pone le basi per l’allargamento dei compiti dei Consorzi e per la definizione di un maggiore intervento nella regolazione della policy del livello di governo regionale. Le direttive 91/271/CEE del Consiglio del 21 maggio 1991 sul trattamento delle acque reflue urbane e la direttiva 91/676/CEE del Consiglio del 12 dicembre 1991 sulla protezione delle acque dall’inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole sono recepite dall’Italia, con ritardo, attraverso il decreto legislativo n.152 dell’11 maggio 1999. Il decreto legislativo del 1999 fissa obiettivi a livello nazionale per la tutela qualitativa e quantitativa del sistema idrico e demanda alle Regioni il compito di realizzare attività di programmazione e pianificazione finalizzate a realizzare tali obiettivi. Con tali disposizioni legislative, oltre al controllo del rischio idraulico è introdotto il compito della difesa della qualità ambientale. L’aggiornamento del decreto legislativo n.152/1999 attraverso il decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152 (“Norme in materia ambientale”) che recepisce la Direttiva 2000/60/CE (“Quadro per l’Azione comunitaria in materia di acque”) perfeziona la normativa precedente, proponendo la divisione del territorio nazionale in bacini idrografici in cui devono essere realizzate una serie di attività volte a tutelare le risorse idriche anche con opere di prevenzione dell’inquinamento. Il recepimento di tali indirizzi da parte del legislatore regionale comporta un ampliamento delle funzioni dei Consorzi di bonifica e irrigazione.

Non stupisce allora che gli anni Duemila siano caratterizzati da un incisivo intervento del legislatore regionale, che si trova a recepire gli *input* della legislazione nazionale ed europea: oltre a dover garantire un efficace e coordinato sistema irriguo per l'agricoltura, i Consorzi devono pertanto cominciare a mettere in atto politiche di difesa del territorio e salvaguardia ambientale (tabella 2.3). A ciò si aggiunge il confronto con gli enti locali, comuni e province, sui temi della pianificazione territoriale per la salvaguardia delle aree agricole e della pianificazione e il monitoraggio dell'uso delle acque.

La legge regionale 16 giugno 2003 n. 7 ("Norme in materia di bonifica e irrigazione") e la successiva legge regionale n. 31 del 5 dicembre 2008, che la abroga, si basano, coerentemente, su una moderna concezione della bonifica, che concorre alla difesa e conservazione del suolo, alla valorizzazione dell'ambiente e del paesaggio, alla gestione e tutela delle risorse idriche. Esse prevedono un Piano generale per l'esecuzione dell'attività di bonifica, che si articola nei Piani comprensoriali d'irrigazione e tutela del territorio elaborati dai Consorzi di bonifica, di cui gli altri strumenti di programmazione degli enti locali devono tenere conto. La legge regionale n. 7/2003 chiarifica inoltre che i Consorzi non privano di autonomia e funzioni i preesistenti consorzi d'irrigazione e di miglioramento fondiario che non sono stati sciolti in attuazione della legge n.59/1984 e che operano nei Comprensori. Essi devono tuttavia operare compatibilmente con le previsioni del Piano comprensoriale di bonifica e realizzare le opere di competenza individuate dal Piano stesso. La normativa regionale degli anni Duemila riflette l'interdipendenza, sempre più elevata, fra attività dei Consorzi e strumenti per governare le trasformazioni del territorio agricolo e urbano. Superando l'orientamento *top-down* degli anni Ottanta, essa introduce elementi più improntati alla programmazione e alla *governance* dei soggetti che operano nell'ambito della bonifica e dell'irrigazione.

Fa seguito a un input della legislazione nazionale, e cioè l'attuazione dell'articolo 27 del decreto-legge n. 248/2007 ("decreto recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria"), come modificato dalla legge di conversione n. 31 del 28 febbraio 2008, il riordino dei Consorzi di bonifica. Il riordino, a livello regionale, è avviato con la legge 5 dicembre 2008, n. 31 ("Testo Unico in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale") in seguito modificata dalla legge regionale n. 25 del 28 dicembre 2011². Il riordino ha comportato la ridefinizione territoriale dei Comprensori, l'adozione di nuovi statuti, l'uniformazione delle modalità di funzionamento degli organi amministrativi e gestionali, la ricognizione del patrimonio e del personale. I criteri per il riordino dei Consorzi sono stati definiti nell'Intesa sancita nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni del 18 settembre 2008. L'intesa, i cui criteri sono formulati con riferimento a una molteplicità di aspetti (Comprensori di bonifica, pianificazione, soggetti, compiti e funzioni dei Consorzi, organi, regime finanziario degli interventi, concertazione e collaborazione con gli enti locali, controllo di gestione) prende atto di come l'attività dei CdB, svolgendo attività come la difesa del suolo, la gestione delle acque a uso irriguo e la valorizzazione e tutela dell'ambiente, abbia assunto una polivalenza funzionale.

² Per motivi di sintesi, la tabella 2.2 riporta le principali norme in materia di Consorzi di bonifica e irrigazione. Si segnalano tuttavia anche le seguenti disposizioni normative che, modificando specifici articoli della legge 5 dicembre 2008 n. 31, hanno aggiornato la definizione delle funzioni dei consorzi e le modalità di governance: L.R. 5 febbraio 2010, n. 7 (modifica l'art. 82), L. R. 24 dicembre 2013, n. 19 (modifica diversi commi dell'art. 80, aggiunge gli articoli 90 comma 9 e 90 comma bis, ter e quater), L.R. 8 agosto 2016, n. 22 (modifica e aggiunge gli articoli 88 commi 3 bis, 3 ter, 3 quater e 90 comma 1), L.R. 28 dicembre 2017, n. 37 (modifica l'art. 90 comma 3 bis), L.R. 26 maggio 2017, n. 15 (modifica gli articoli 92 commi 5,6 e 7 e 95 comma 4).

Tabella 2.2 - Evoluzione della normativa in materia di Consorzi di Bonifica e irrigazione (2002-2017)

	2002	2003	2005	2006	2008	2010	2011	2012	2013	2015	2016	2017
NORMATIVA EUROPEA			Regolamento n.1698/2005 Sostegno allo sviluppo rurale (FEASR)						Regolamento che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005			
LEGISLAZIONE NAZIONALE				D.Lgs 3 aprile 2006 n.152 Norme in materia ambientale	D.L. n.248/2007 Criteri riordino consorzi di bonifica							
REGIONE LOMBARDIA	D.g.r. 25 gennaio 2002 Reticolo idrico principale	L.R. 16 giugno 2003 n.7 Bonifica e irrigazione	L.R. 11 marzo 2005 n.12 Governo del territorio		L.R. 5 dicembre 2008 n.31 Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale	R.R 8 febbraio 2010 n.3 Polizia idraulica	L.R. 28 dicembre 2011 n.25 Modifiche alla L.R. n.31/2008 disposizioni riordino consorzi di bonifica	R.R. 8 giugno 2012 n.1 Procedimento elettorale Consorzi di bonifica		R.R. n.4 del 12 maggio 2015 - Modifiche al r.r. n.3 del 8 febbraio 2010	L.R. 15 marzo 2016 n.4 Revisione normativa difesa del suolo, prevenzione e mitigazione rischio idrogeologico	L.R. 12 dicembre 2017 n.34 In tegrazioni alla L.R. n.31/2008. Mitigazione effetti crisi idriche nel settore agricolo, difesa idrogeologica, riqualificazione territoriale

Fonti: <http://www.regione.lombardia.it/> e <http://www.urbimlombardia.it/>

Tale impostazione sembra essere pienamente recepita dalla legge regionale 5 dicembre 2008, n. 31 all'articolo 76 ("finalità e ambito di applicazione") dove l'attività di bonifica e di irrigazione viene descritta come uno strumento finalizzato a garantire una molteplicità di obiettivi, che spaziano dalla sicurezza idraulica del territorio, all'uso plurimo e razionale utilizzazione delle risorse idriche a scopo irriguo, alla tutela quantitativa e qualitativa delle acque irrigue, al risparmio idrico, alla conservazione e difesa del suolo, alla tutela e valorizzazione del paesaggio rurale e urbano anche ai fini della fruizione turistico-ricreativa e sportiva e la manutenzione diffusa del territorio. Infine, le più recenti disposizioni normative, legge regionale 15 marzo 2016 n. 4 e legge regionale 12 dicembre 2017 n. 34, integrano le funzioni dei Consorzi ai fini di mitigare il rischio idrogeologico. In particolare, la legge regionale 12 dicembre 2017 n. 34 aggiunge il capo III bis (articoli 91 bis, ter, quater e quinquies) alla legge regionale 5 dicembre 2008, n. 31, prevedendo "Norme per la mitigazione degli effetti delle crisi idriche nel settore agricolo, per la difesa idrogeologica e per la riqualificazione territoriale".

L'analisi diacronica delle disposizioni legislative che regolano l'attività dei Consorzi mette quindi in luce un aumento della complessità della policy su almeno quattro versanti:

- (1) **legislativo**: la normativa diviene sempre più multilivello, con interventi fondamentali nella regolazione a livello europeo, nazionale e regionale (si veda la parte introduttiva al capitolo 2);
- (2) **gestione del rapporto coi consorzi privati**: falliscono i tentativi di ridurre significativamente il numero dei privati e di inglobarli nei Consorzi (anni Ottanta). I consorzi privati divengono soggetti con cui interfacciarsi e collaborare nell'ambito del Piano comprensoriale di bonifica, con gli oneri, in termini di coordinamento, che ciò comporta;
- (3) **rapporto con gli enti locali**: a partire dagli anni Duemila, quando l'attività di pianificazione dei Consorzi assume maggiore rilievo e, poi, con il processo di riordino del 2011, il confronto con gli enti locali (Comuni, Province, unioni di Comuni) diventa una questione sempre più rilevante e potenzialmente conflittuale;
- (4) **funzioni esercitate dai Consorzi**: si assiste al costante aumento delle funzioni attribuite ai CdB, in un'ottica di polivalenza funzionale, a cui non necessariamente si accompagna un adeguamento delle risorse finalizzate a svolgere tali funzioni.

CAPITOLO 3. Le domande di valutazione

Una valutazione sugli esiti del processo di riordino dei Consorzi non può che discendere dall'analisi complessiva dei diversi ambiti di valutazione (politica, tecnica, gestionale). Il presente capitolo e quello successivo affrontano questi aspetti e cercheranno di tratteggiare le differenti componenti del quadro valutativo.

Le domande di valutazione, cui si dà una risposta nell'ambito del capitolo 3, sono aggregate, a livello di ciascun paragrafo, per tipo di tematica trattata e di problematiche in essa emergenti.

3.1. La struttura gestionale

1. Quali sono gli esiti del processo di riordino dei Consorzi di bonifica e irrigazione? Quali risultati sono stati conseguiti in termini di uniformità delle modalità di funzionamento, di trasparenza e controllo dei costi? Il nuovo assetto si è realizzato in modo omogeneo tra i Comprensori o sono sorte delle criticità? A che punto è il processo di elaborazione dei Piani comprensoriali di bonifica?

2. Quali elementi di uniformità o di differenziazione emergono dall'analisi comparata dei bilanci finanziari dei Consorzi e delle loro risorse umane? In quali casi è stata realizzata una separazione contabile per singoli servizi?

3. È possibile identificare in modo puntuale le tariffe applicate, le diverse tipologie di contributi riscossi e gli usi specifici per i quali questi sono impiegati, i ruoli e le funzioni specifiche del personale?

Un primo aspetto relativo agli effetti del processo di riordino riguarda la struttura economico gestionale. A questo proposito le questioni poste dalle domande di valutazione, sopra nel dettaglio riproposte, coinvolgono differenti aspetti:

- armonizzazione della programmazione di medio periodo, di cui il principale strumento è il Piano Comprensoriale di Bonifica, Irrigazione e Tutela del Territorio Rurale (Piano di Bonifica nel seguito);
- razionalizzazione dell'organico in conseguenza della riunificazione del personale dei preesistenti Consorzi all'interno di un'unica pianta organica;
- perequazione dei contributi consortili tra i Comprensori afferenti ai preesistenti Consorzi;
- messa a regime del sistema contabile con separazione contabile per singoli servizi;
- armonizzazione della gestione ordinaria delle funzioni di bonifica e irrigazione.

3.1.1 Armonizzazione della programmazione

La programmazione dei nuovi enti è in corso ed è prevista la chiusura dell'iter di approvazione dei Piani comprensoriali di bonifica entro giugno 2018 e dei Piani di classificazione degli immobili entro dicembre 2018. L'elaborazione dei Piani di bonifica ha messo in evidenza alcune contraddizioni emergenti dall'analisi diacronica discussa nel capitolo precedente, soprattutto in ordine alle funzioni assegnate ai Consorzi in relazione alle risorse disponibili. Infatti, al di là delle missioni tradizionali alla base delle attività consortili (bonifica e irrigazione), appare difficile far rientrare nella

programmazione quelle di tutela e valorizzazione del paesaggio rurale e urbano anche ai fini della fruizione turistico-ricreativa e sportiva e la manutenzione diffusa del territorio, soprattutto se queste si situano fuori dal perimetro delle attività di bonifica e irrigazione, ossia delle attività per le quali i Consorzi hanno potere impositivo. Il tema viene ripreso nel paragrafo 3.5, nel quale viene messo in evidenza il gap tra funzioni e risorse.

Per quanto riguarda invece l'armonizzazione delle programmazioni ereditate dai vecchi Consorzi, il processo risulterà completato con i nuovi Piani comprensoriali di bonifica, anche se al momento della redazione del presente rapporto non vi sono ancora documenti approvati. Per i nuovi Consorzi i Piani comprensoriali di bonifica rappresentano un'importante occasione per coordinare in un unico disegno le programmazioni derivanti dai vecchi enti. L'allargamento dei territori sulla base dell'appartenenza a bacini idraulici uniformi ha per esempio consentito di programmare in modo razionale l'impiego delle colature provenienti da monte per gestire le acque nei territori di valle, cosa non fattibile quando i due territori afferivano a Consorzi diversi.

Per la prima volta i nuovi piani di bonifica si baseranno sul bilancio idrologico del comprensorio, mettendo così a disposizione uno strumento informativo importante per tutte le fasi della programmazione e della gestione delle opere idrauliche.

3.1.2 Razionalizzazione dell'organico

I Consorzi occupano attualmente (2017) 595 addetti, in aumento rispetto alle 556 unità del 2012 (tabelle 3.1 e 3.2).

Tabella 3.1 - Personale dei Consorzi al 2012

	Dirigenti	Quadri	Impiegati	Operai	Tempo indeterminato	Tempo determinato	Totale
Personale dei Consorzi	27	31	183	315	481	75	556
% sul totale	4,9%	5,6%	32,9%	56,7%	86,5%	13,5%	100,0%
Minimo	1	0	8	11	11	0	23
Massimo	4	5	44	56	83	21	88
Media	2,7	3,1	18,3	31,5	48,1	7,5	55,6

Fonte: Ricognizione ai fini del riordino

Nota: sono esclusi il Consorzio della Bonifica Burana, in quanto il comprensorio si sviluppa prevalentemente in Emilia Romagna, e l'Associazione Irrigazione Est Sesia, che all'epoca del riordino non aveva fornito queste informazioni

L'aggiornamento al 2017 consente di valutare se e come il processo di riorganizzazione abbia inciso sulle inevitabili duplicazioni di alcune posizioni originatesi da riordino (tabella 3.2). In realtà dal confronto tra le due situazioni emerge come l'organico non sia diminuito, anzi per la categoria degli impiegati si registra un sensibile aumento, mentre dirigenti e quadri hanno mantenuto i medesimi numeri del 2012.

Tabella 3.2 - Personale dei Consorzi al 2017

	Dirigenti	Quadri	Impiegati	Operai	Tempo indeterminato	Tempo determinato	Totale
Personale dei consorzi	26	32	225	312	545	50	595
% sul totale	4,4%	5,4%	37,8%	52,4%	91,6%	8,4%	100,0%
Minimo	1	1	1	6	8	1	9
Massimo	4	6	71	60	105	20	141
Media	2,6	3,2	22,5	31,2	54,5	5	59,5

Fonte: indagine ai fini della missione valutativa

Nota: sono esclusi il Consorzio della Bonifica Burana e l'Associazione Irrigazione Est Sesia

Naturalmente occorre tener conto di almeno due fattori:

- ogni Consorzio ha affrontato il riordino tenendo in debito conto la situazione occupazionale derivante dalla storia precedente degli enti oggetto di fusione. Ciò potrebbe aver determinato la necessità di ovviare a preesistenti carenze o, viceversa, a dover rimuovere intervenute duplicazioni di funzione. Va anche sottolineato che spesso l'aggregazione dei consorzi ha mantenuto di fatto la struttura organizzativa preesistente, così come avvenuto in ambito contabile e gestionale, con conseguente conservazione anche delle posizioni dirigenziali e intermedie;
- in alcuni casi situazioni specifiche possono aver modificato anche sensibilmente l'assetto occupazionale, in ragione di attività non presenti nell'anno di riferimento. È il caso, ad esempio, di quanto successo al Consorzio Villoresi che in occasione di Expo ha intrapreso alcuni rilevanti progetti di riqualificazione della rete consortile, con la conseguente necessità di rimodulazione dell'organico. A parte questa particolare situazione, il livello occupazionale della generalità dei Consorzi ricalca in modo abbastanza fedele l'assetto del 2012.

A questo proposito si può affermare che il riordino non abbia inciso in modo sensibile né nella direzione di una riduzione del personale, né in quella di una maggior omogeneità delle dotazioni di organico, a conferma che l'eterogeneità deriva principalmente dalle condizioni operative, dalle caratteristiche del territorio e dalle conseguenti operazioni consortili, sia per quanto riguarda la bonifica che per ciò che concerne l'irrigazione.

Se nel 2012 l'organico dei Consorzi varia da un minimo di 11 ad un massimo di 83 dipendenti a tempo indeterminato, nel 2017 la forbice si amplia, da 8 a 105. In entrambi i momenti la ripartizione tra i diversi livelli di personale si presenta assai disomogeneo: in alcuni Consorzi il personale impiegatizio supera, anche di molto, il numero degli operai addetti alla gestione delle opere, in altri casi avviene il contrario. Anche questo aspetto deriva dalla diversa struttura gestionale ed operativa di ciascuna realtà consortile.

I Consorzi, nella generalità dei casi, applicano le disposizioni relative all'amministrazione trasparente. Vengono specificati gli incarichi e i compensi delle figure dirigenziali, le posizioni organizzative (tecnica e amministrativa) e la relativa dotazione organica, la dotazione organica complessiva e il personale a tempo determinato. Vengono anche pubblicati gli incarichi conferiti e autorizzati ai dipendenti, la contrattazione collettiva e quella integrativa.

3.1.3 I contributi consortili

Il riordino ha determinato una sensibile spinta ad affrontare il tema dell'equità dei contributi richiesti ai consorziati, principalmente in ragione del fatto che spesso i Consorzi presentano criteri di determinazione dei benefici disomogenei, così come differenziata è spesso la platea dei consorziati chiamati a pagare i contributi consortili.

Confrontando l'assetto della contribuzione nel 2012 e nel 2017 (tabelle 3.3 e 3.4) emerge come vi siano forti differenze solo in parte dovute alle caratteristiche territoriali e ai diversi servizi erogati dai Consorzi. Va segnalato il fatto che la medesima ditta può essere titolare di immobili sia agricoli che extra-agricoli e, allo stesso modo, la medesima ditta (agricola) può pagare contributi sia di bonifica che di irrigazione.

In alcune realtà i contributi di bonifica non sono mai stati riscossi: si tratta di contesti territoriali in cui la bonifica, almeno nel senso che originariamente veniva dato al termine, ossia di difesa idraulica da allagamenti e inondazioni, non è mai stata attuata. La funzione di bonifica come viene intesa oggi è definita come attività di convogliamento delle acque (siano esse meteoriche o fornite per l'attività irrigua) verso recapiti finali. In tal senso è riconosciuta a tutti i consorzi la funzione di bonifica e laddove questa è rimasta latente (assenza di pagamento del contributo) è perché siamo di fronte a retaggi storici che ancora oggi fanno sentire i loro effetti. In tali realtà la funzione di bonifica è sostanzialmente gravata sui contribuenti irrigui, anche se alcuni consorzi hanno già intrapreso l'allargamento della platea dei contribuenti e altri hanno in programma di affrontare tale aspetto con il nuovo Piano di classifica.

Tabella 3.3 - Contribuzione – anno 2017

	Numero ditte	Importo totale	Importo medio per Consorzio	Importo minimo	Importo massimo	Importo medio per ditta
Contribuzione bonifica		41.998.606	3.499.884	273.130	15.879.721	73,62
Contribuzione irrigazione		44.255.946	3.687.996	348.403	8.536.836	484,15
Contribuzione agricola	152.898	57.136.763	4.761.397	867.653	9.462.980	373,69
Contribuzione extra-agricola	689.835	29.117.789	2.647.072	0	14.151.259	42,21
Totale contribuzione	796.518	86.254.552	7.187.879	1.578.682	19.512.053	108,29

Fonte: URBIM

Inoltre, vi sono Consorzi nei quali la contribuzione extra agricola (ossia i proprietari di immobili censiti al catasto fabbricati) non è mai stata, finora, coinvolta nel partecipare ai costi della bonifica. Ancora, vi sono Consorzi in cui i centri urbani sono compresi nel perimetro di contribuzione e Consorzi nei quali sono esclusi. Infine, vi sono categorie di beni immobili (strade, ferrovie, beni demaniali) che presentano criteri differenti di imposizione da un Consorzio a un altro.

Tabella 3.4 - Contribuenza – anno 2012

	Numero ditte	Importo	Importo medio per Consorzio	Importo per minimo	Importo massimo	Importo medio per ditta
Contribuenza bonifica	597.404	38.942.196	3.245.183	417.456	14.534.184	65,19
Contribuenza irrigazione	102.014	41.642.099	3.470.175	326.862	9.078.210	408,20
Contribuenza agricola	171.121	52.792.864	4.399.405	866.492	9.744.107	308,51
Contribuenza extraagricola	563.269	27.791.431	2.315.953	0	12.883.545	49,34
Totale contribuenza	710.025	80.584.295	6.715.358	1.524.943	18.034.974	113,50

Fonte: URBIM

Il totale delle entrate è costituito in prevalenza da contributi da ditte agricole (66%) mentre all'interno di questi i contributi di irrigazione rappresentano la quota più rilevante (77%).

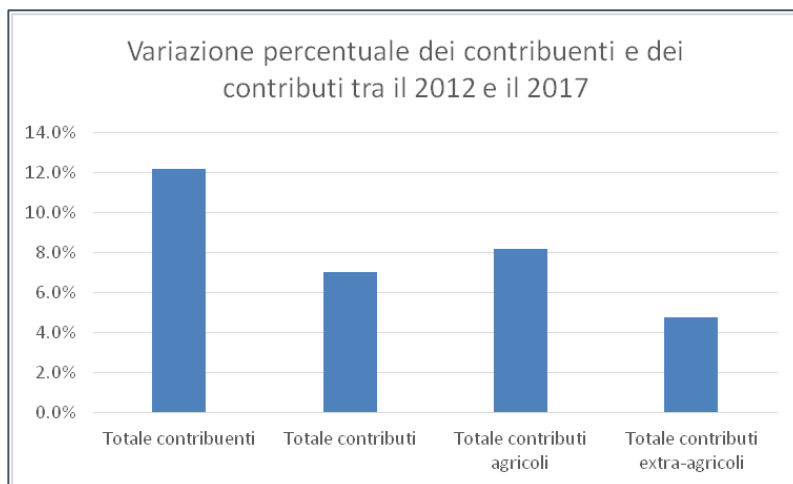
Il processo di armonizzazione dell'assetto contributivo non è ancora stato compiutamente affrontato in quanto lo strumento deputato a ciò, il Piano di classificazione degli immobili, dovrà essere redatto dai Consorzi entro la fine del 2018 seguendo le Linee guida che la Regione Lombardia ha redatto per dotare i Consorzi di uno strumento idoneo a redigere i nuovi Piani di Classifica con criteri comuni e di superare le disomogeneità presenti nei vecchi Piani.

In ogni caso i Consorzi distinguono le diverse tipologie di contributi riscossi (bonifica, irrigazione, scarichi), così come hanno adottato un sistema contabile per centri di costo attraverso cui assegnano i costi ad una specifica funzione consortile. Spesso le spese per la manutenzione dei canali figurano come costi congiunti da ripartire con appropriate proporzioni tra la funzione di bonifica e quella di irrigazione per il fatto che i canali svolgono funzione promiscua, ossia a seconda delle stagioni e delle situazioni consegnano l'acqua irrigua alle aziende e/o favoriscono il deflusso delle acque in eccesso.

Sulla base degli strumenti impositivi risalenti ancora ai preesistenti Consorzi, i nuovi enti stanno procedendo comunque, come accennato in precedenza, ad un allargamento della platea dei contribuenti, che è cresciuta del 12% nel periodo 2012-2017 (figura 3.1). Nel complesso ciò ha determinato una accresciuta capacità di spesa (+7%) e nel contempo, ha permesso di ridurre il carico medio per consorziato (figura 3.2).

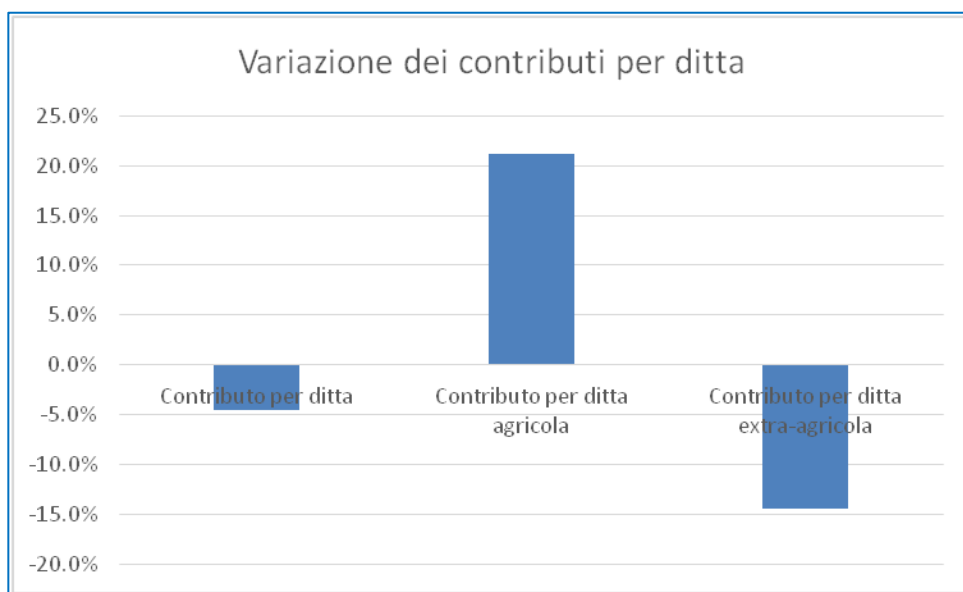
Quest'ultimo aspetto presenta qualche ambiguità. Infatti, il contributo medio per ditta è calato del 4,6%, risultato di un andamento divergente della componente extra-agricola e di quella agricola. La prima è diminuita di quasi il 15% mentre la seconda è aumentata del 21%. Quest'ultimo dato non è necessariamente dovuto ad un aumento del carico contributivo, perché può essere dovuto anche ad una diversa struttura (numero e dimensioni) delle aziende agricole.

Figura 3.1 – Variazione di contribuenti ed importo dei contributi tra il 2012 e il 2017



Fonte: elaborazione propria su dati rilevati presso i Consorzi

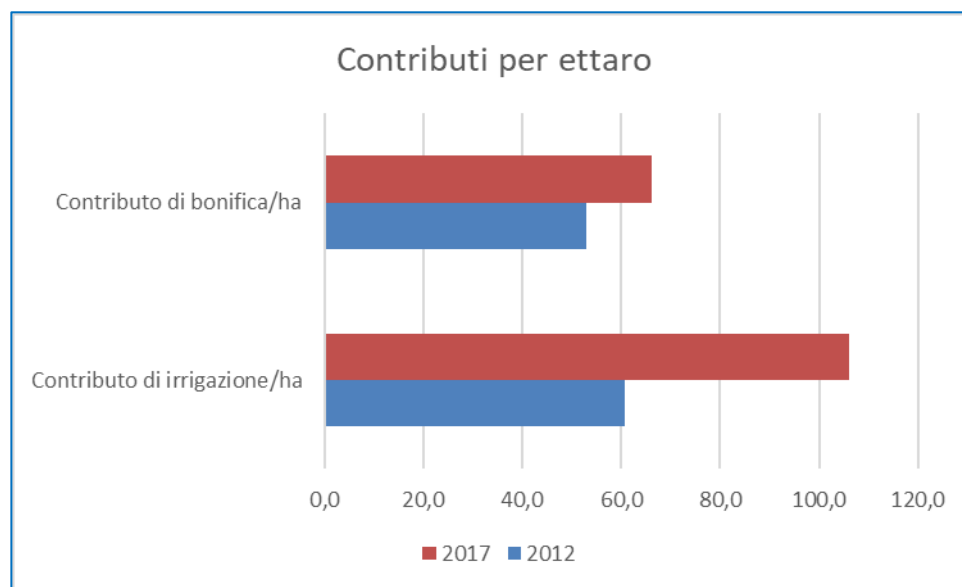
Figura 3.2 – Variazione percentuale dei contributi per tipologia di contribuente – 2012-2017



Fonte: elaborazione propria su dati rilevati presso i Consorzi

In realtà, assistiamo ad un aumento del costo dell’irrigazione per unità di superficie, che passa da circa 60 a oltre 100 euro/ha (figura 3.3), confermando l’ipotesi di un incremento del costo specifico per l’utilizzo dell’acqua irrigua. È però interessante notare come questo appesantimento dei costi irrigui rappresenti solo un parziale riequilibrio rispetto ad una situazione che vede il costo della gestione irrigua ancora “sussidiata” in modo significativo dalla gestione della bonifica.

Figura 3.3 – Variazione del contributo per ettaro – 2012-2017



Fonte: elaborazione propria su dati rilevati presso i Consorzi

Mettendo infatti a confronto i dati relativi alle entrate consortili (tabella 3.5) e i costi per la gestione e manutenzione delle opere (tabella 3.6) emerge infatti come i costi per la fornitura di acqua irrigua superino di oltre 20 milioni di euro i relativi contributi raccolti presso gli utenti irrigui (figura 3.4). Allo stesso modo e specularmente i contributi di bonifica raccolti superano di 26 milioni i costi di gestione dell'attività di bonifica.

Appare quindi evidente il ruolo di "ammortizzatore" assegnato alla bonifica, i cui contributi consentono di finanziare quasi il 30% del costo della gestione irrigua, nel solco di una consolidata politica economica orientata a sostenere il settore agricolo, anche se in questo caso il contributo all'agricoltura risulta particolarmente nascosto.

Tabella 3.5 – Entrate dei Consorzi per categoria di provenienza – Anno 2017

	Contributi bonifica	Contributi irrigazione	Contributi polizia idraulica	Contributi pubblici	Altre entrate
Media	3.072.282	5.438.487	730.763	512.228	1.271.200
Minimo	-	1.675.765	54.182	42.632	302.685
Massimo	15.823.164	16.661.173	3.648.595	1.596.677	2.889.509

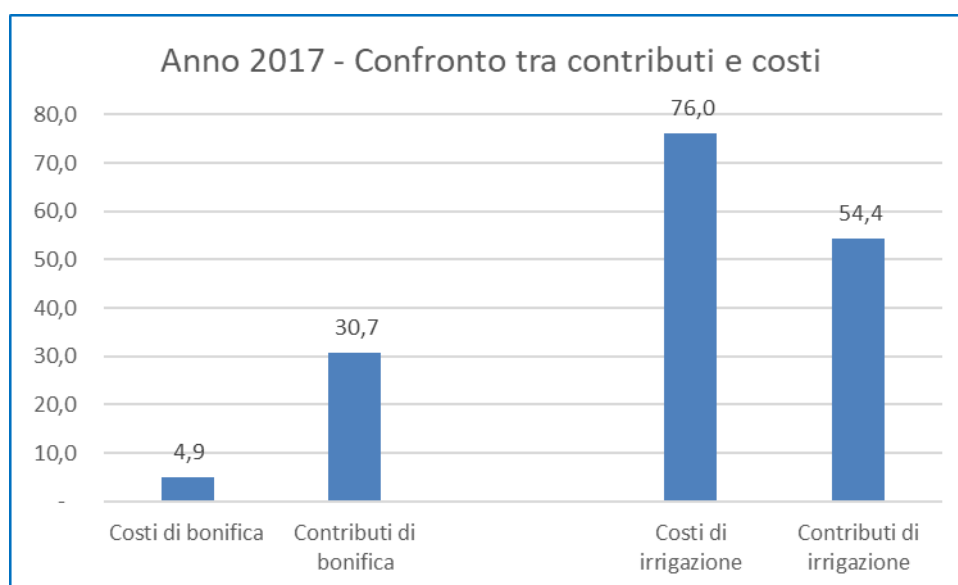
Fonte: elaborazione propria su dati rilevati presso i Consorzi

Tabella 3.6 – Costi per servizio e categoria – Anno 2017

	Costi per la bonifica	Costi per l'irrigazione	Costi promiscui	Costi operativi	Costi energetici	Manut. ordinaria	Manut. straord. e invest.
Media	2.409.822	5.736.891	4.148.179	8.385.449	955.997	2.029.585	565.602
Minimo	-	691.927	-	1.130.049	86.014	165.000	-
Massimo	16.000.000	33.925.185	12.320.660	31.313.508	3.365.574	8.950.000	1.650.000

Fonte: elaborazione propria su dati rilevati presso i Consorzi

Figura 3.4 – Contributi di bonifica e irrigazione e relativi costi di esercizio



Fonte: elaborazione propria su dati rilevati presso i Consorzi

Per tutte le considerazioni fatte, il quadro della contribuzione appare caratterizzato ancora da un significativo tasso di sperequazioni. Questo insieme di sperequazioni dovrà essere oggetto di attente valutazioni da parte dei Consorzi all'atto di predisporre i nuovi Piani di classifica degli immobili, che dovranno essere pronti entro la fine del 2018. Nelle simulazioni già condotte in alcuni Comprensori, la maggiore difficoltà consiste nel giustificare eventuali forti variazioni, sia in positivo che in negativo, dei contributi richiesti.

Nello stesso tempo la redazione del Piano di classifica richiede, in alcuni Consorzi, un notevole sforzo organizzativo per rendere operativo un catasto consortile in grado di supportare sia il bisogno informativo sugli immobili serviti dal Consorzio, sia la fase di riscossione dei contributi.

In sintesi, anche a seguito del riordino il sistema di contribuzione costituisce un tema particolarmente sensibile per diverse ragioni:

- si basa sul potere impositivo riconosciuto ai Consorzi e consente di richiedere il contributo obbligatorio ai consorziati. Ciò ha sempre comportato un problema di comunicazione per far conoscere e sensibilizzare la cittadinanza sul ruolo e le funzioni per i quali il Consorzio

richiede il contributo. Tale problema si sta accentuando con il riordino, soprattutto in quei Consorzi che, in vista della predisposizione del nuovo Piano di classifica, sono orientati ad allargare la platea dei contribuenti a quei consorziati che finora erano stati esclusi dal pagamento;

- presenta forti differenze tra i Consorzi sia negli importi unitari che nella platea dei consorziati. Tali aspetti sono connessi tra loro: il costo dell'attività di gestione della rete consortile, essendo ripartito tra i consorziati iscritti nel catasto consortile, presenta costi unitari più elevati laddove più esiguo è il numero di contribuenti e viceversa. E il numero e la categoria di contribuenti varia tra Consorzio e Consorzio a seconda dell'organizzazione e dell'efficienza nell'implementazione del catasto consortile. Tale situazione si è trasformata in criticità con l'aggregazione di Consorzi aventi sistemi impositivi sostanzialmente diversi;
- è strettamente collegato alle previsioni di spesa dei Consorzi. Il riordino non necessariamente porta alla realizzazione di economie di scala e da quanto emerso sia in tema di utilizzazione del personale, sia in tema di costi delle gestioni di bonifica e irrigazione, pare di non ravvisare significative economie di scala.

3.1.4 Sistema contabile

Il processo di razionalizzazione del sistema contabile richiede un'analisi specifica sui seguenti aspetti:

- modalità di unificazione dei sistemi contabili dei Consorzi fusi;
- messa a regime della separazione contabile delle diverse funzioni consortili.

Sul primo punto si rileva che, come è successo in precedenti casi di fusione tra Consorzi, nella generalità dei casi il sistema contabile è stato unificato mantenendo quali centri di costo i preesistenti Consorzi, realizzando così sottosistemi gestionali che rimandano alle realtà precedenti la fusione. Se da un lato ciò consente di mantenere una confrontabilità sullo storico, dall'altro ha impedito di rivedere i centri gestionali nel senso di una maggiore aderenza con il nuovo contesto territoriale.

È infatti abbastanza diffuso il caso in cui il nuovo Comprensorio consortile evidenzia, dall'analisi idrologica, aree omogenee (destinate per definizione a costituire altrettanti centri di costo) diverse da quelle presenti nei preesistenti Consorzi. Ciò deriva essenzialmente dal fatto che i nuovi Comprensori sono stati in gran parte disegnati proprio in ragione della loro appartenenza a dinamiche idrauliche comuni e per questo fatto la perimetrazione delle aree omogenee al loro interno dovrebbe rispecchiare l'omogeneità in relazione a tali aspetti, piuttosto che ai confini amministrativi dei Consorzi preesistenti.

Il secondo punto si collega strettamente al passaggio che anche i Consorzi sono chiamati a fare dal sistema contabile per cassa e competenza a quello economico patrimoniale. Tale passaggio è relativamente indipendente dal processo di riordino, ma è indubbio che l'implementazione delle contabilità dei nuovi Consorzi è un'occasione preziosa per passare al nuovo sistema contabile, a cui altre regioni si sono già adeguate (ad esempio Veneto ed Emilia Romagna), e su questo aspetto è possibile avanzare alcune considerazioni:

- l'impostazione di una contabilità analitica per centri di costo appare presupposto ineludibile per agganciare l'entità dei costi delle differenti gestioni consortili (bonifica, irrigazione, altre funzioni) all'importo dei contributi da riscuotere al fine di coprire le spese;

- nel corso della ricognizione ai fini della presente missione valutativa è emersa ancora in alcune realtà qualche difficoltà a estrarre dai sistemi contabili tali informazioni che dovrebbero al contrario essere disponibili in tempo reale se è operativo un sistema contabile per centri di costo;
- il collegamento diretto, trasparente e immediato tra spese sostenute per ciascun centro di costo e i relativi contributi consortili doterebbe i Consorzi di un potente strumento di controllo di gestione utile ad ottimizzare l'utilizzo delle risorse raccolte.

3.1.5 Ulteriori considerazioni

Il processo di riordino è stato non solo lo strumento per operare un passo in avanti sui temi della gestione e della razionalizzazione dei servizi consortili, ma è stato anche l'occasione per fare un bilancio delle missioni che i Consorzi sono chiamati a svolgere alla luce degli strumenti a disposizione per assolvere il compito assegnato. Dall'interlocuzione con i direttori dei Consorzi, incontrati come visto in due momenti distinti (01/06/2018 e 05/06/2018) allo scopo di recepire il loro punto di vista e quello dell'ente che rappresentavano, emerge che l'impatto del riordino sul funzionamento dei consorzi e sulla struttura organizzativa è stato visto in modo generalmente positivo, nel senso che anche se non ha avuto un impatto diretto sulle funzioni consortili, è stato l'occasione per accelerare i processi di ammodernamento e efficientamento.

Emergono tuttavia alcune criticità su cui il riordino non è stato in grado di incidere. In tal senso alcune considerazioni possono essere avanzate per mettere in luce alcuni aspetti che possono essere oggetto di attenzione:

- Nella funzione di bonifica, mentre per la gestione del reticolo principale i Consorzi hanno lo strumento normativo che consente loro di caricare i costi sui contribuenti, per il reticolo minore (i canali di competenza comunale) tale strumento manca. I Consorzi si trovano a svolgere un'attività onerosa senza avere la possibilità di provvedere alla copertura finanziaria. Non essendoci uno strumento di legge per caricare sulla contribuzione la manutenzione del reticolo minore, si pone la necessità di ripensare a come regolare il regime di gestione di tale reticolo.
- Il coordinamento gestionale tra i Consorzi e le realtà consortili private può avvenire ed essere efficace in presenza di pacchetti di servizi che il Consorzio potrebbe fornire in cambio di un maggior flusso informativo relativo all'utilizzo dell'acqua e delle fonti di approvvigionamento. È vero che il riordino non ha avuto come obiettivo l'assorbimento dei consorzi irrigui privati, ma un maggior coordinamento consentirebbe di migliorare l'efficienza d'uso dell'acqua.
- I Consorzi si trovano spesso privi di strumenti amministrativi per monitorare e regolare l'apertura di nuovi pozzi, per i quali le procedure autorizzative non contemplano l'interlocuzione con i Consorzi, causando un disarticolamento del quadro conoscitivo e la compromissione delle possibilità di avere un sistema informativo completo sulla base del quale impostare modelli rappresentativi delle dinamiche di circolazione delle acque superficiali e sotterranee.
- Il riordino ha in alcuni casi unito realtà molto diverse tra loro (es. territori di pianura e territori di collina, oppure consorzi molto organizzati e consorzi poco strutturati) che hanno

richiesto un particolare sforzo di riorganizzazione. Tale sforzo ha permesso di migliorare l'uniformità all'interno delle nuove realtà consortili;

- Per alcuni consorzi il riordino ha determinato un rallentamento nell'adozione di piani di classifica appena predisposti negli anni immediatamente precedenti il riordino (2009-2010) e sospesi in attesa delle nuove linee guida regionali e della redazione dei nuovi piani.

3.2. La gestione dell'acqua

4. Quali informazioni hanno i Consorzi sulla loro rete idrica e sulle portate circolanti? È possibile identificare in modo puntuale fonti di prelievo? Quali sono le modalità di monitoraggio dei corsi d'acqua?

5. A che punto sono la conoscenza delle portate irrigue e il controllo dei consumi reali?

6. È possibile identificare i rilasci e le restituzioni?

Le domande valutative 4, 5, 6 riguardano il sistema delle conoscenze sui sistemi irrigui consortili, con riferimento ai due aspetti principali che lo compongono:

- la conoscenza delle infrastrutture idrauliche per l'irrigazione e la bonifica, ovvero delle caratteristiche idrauliche del complesso delle opere di presa, regolazione, adduzione, distribuzione che fanno dei sistemi irrigui lombardi un unicum straordinario in ambito nazionale e internazionale;
- la conoscenza delle portate effettivamente derivate da corpi idrici superficiali e sotterranei nelle sezioni e nei punti previsti dai disciplinari di concessione e di quelle circolanti nei nodi più importanti delle reti irrigue e di bonifica, oltre che delle restituzioni nei corpi idrici superficiali e dei rilasci nella falda acquifera.

Sul tema della conoscenza delle infrastrutture idrauliche per l'irrigazione si è a lungo - e precocemente rispetto ad altre Regioni - concentrata l'attenzione di Regione Lombardia. Già nel 1997, infatti, si è avviata la realizzazione del SIBITeR, il Sistema Informativo per la Bonifica, l'Irrigazione e il Territorio Rurale, in cui sono stati raccolti e resi accessibili dati e informazioni sui Consorzi di bonifica, sui canali, sui bacini irrigui e di scolo, sui manufatti idraulici, sulle derivazioni e sulle concessioni di acqua irrigua. SIBITeR, realizzato e periodicamente aggiornato in collaborazione con i Consorzi, ha vissuto alterne fasi di sviluppo, con intensità di investimento e di impegno da parte di Regione e dei Consorzi molto variabili. Seppure si sia rivelato utile in molte occasioni - compresa la fase di analisi preliminare su cui si è fondato il processo di identificazione dei nuovi confini comprensoriali previsti dalla L.R. n. 25/2011 - non è finora diventato un vero e completo strumento di supporto alla pianificazione e gestione delle risorse idriche nei territori rurali, utilizzato da Regione e dai Consorzi.

Parallelamente, a partire dal 1998, il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali ha avviato la realizzazione di SIGRIAN, il Sistema Informativo Nazionale per la Gestione delle Risorse Idriche in Agricoltura. Pensato e applicato inizialmente per i comprensori irrigui dell'Italia meridionale, è stato poi esteso, non senza difficoltà, alle altre aree del Paese, compresa la Lombardia. Il SIGRIAN raccoglie numerose informazioni di natura gestionale, infrastrutturale e agronomica relative ai sistemi irrigui a livello nazionale. Seppure le finalità siano analoghe a quelle

del SIBITeR, la diversa impostazione dei due sistemi informativi non ne ha reso agevole l'integrazione, anche per la specificità dei caratteri delle reti rurali lombarde, inizialmente non colta da SIGRIAN, in cui è largamente diffuso l'uso promiscuo dei canali, che svolgono funzioni sia di approvvigionamento irriguo che di difesa idraulica del territorio e hanno spesso una notevole importanza dal punto di vista ambientale e paesaggistico. Nel 1999, poco dopo la nascita di SIBITeR, Regione ha avviato la realizzazione del CUI, il Catasto Utenze Idriche, la banca dati regionale nella quale sono riportati i dati tecnici, amministrativi e gestionali relativi alle utenze di acqua pubblica.

All'atto della promulgazione della L.R. n. 25/2011, SIBITeR, SIGRIAN e CUI costituivano i riferimenti informativi principali per i Comprensori di bonifica e irrigazione, seppure privi di possibilità di comunicazione diretta tra di loro. Negli anni successivi Regione ha intrapreso un processo di riorganizzazione dei sistemi informativi legati alle risorse idriche, tuttora in corso, con i progetti RIRU-Reticolo Idrico Regionale Unificato (2012) e SIPIUI- Sistema Integrato di Polizia Idraulica e di Utenze Idriche. Il primo raccoglie i sistemi informativi cartografici regionali che contengono informazioni di varia natura sui reticoli idrografici naturali e artificiali, tra cui SIBITeR; il secondo integra il CUI con tutte le informazioni necessarie per le funzioni di polizia idraulica. In Appendice sono riportate alcune schede che sintetizzano le finalità e i contenuti dei sistemi informativi regionali rilevanti ai fini dei quesiti valutativi in esame.

Passando al secondo tema che sottende i tre quesiti, ovvero quello del monitoraggio delle portate prelevate e circolanti nelle reti irrigue e del controllo delle restituzioni nei corpi idrici superficiali e dei rilasci nella falda acquifera, si può rilevare che anch'esso è stato oggetto di attenzione negli anni da parte di Regione, senza tuttavia la stessa sistematicità che ha caratterizzato l'azione sul tema delle infrastrutture e delle concessioni (seppure con i limiti sopra evidenziati). Si tratta di una lacuna che riguarda non solo la Lombardia, ma, in misura anche maggiore, la generalità del territorio nazionale, che ha portato all'introduzione nell'Accordo di Partenariato con la Commissione Europea per il periodo 2014-2020 (Sezione II - Punto 6.1.4) di una clausola specifica di pre-condizionalità relativa agli obblighi di quantificazione dei volumi idrici impiegati per l'irrigazione. La clausola prevede che al più tardi entro luglio 2015 l'Italia dovesse provvedere all'emanazione di Linee guida statali applicabili al FEASR, in cui siano definiti criteri omogenei per la quantificazione dei volumi idrici impiegati dagli utilizzatori finali per l'uso irriguo da parte delle Regioni, al fine di promuovere l'impiego di misuratori e l'applicazione di prezzi dell'acqua in base ai volumi utilizzati, sia per gli utenti associati, sia per l'autoconsumo. Il MiPAAF ha effettivamente adempiuto a quanto previsto dall'Accordo di Partenariato con il D.M. 31 luglio 2015 "Approvazione delle linee guida per la regolamentazione da parte delle Regioni delle modalità di quantificazione dei volumi idrici ad uso irriguo". Esso ha determinato la successiva decretazione regionale (D.g.r. 19 dicembre 2016 - n. X/6035), in cui si definiscono in dettaglio i criteri e le modalità di quantificazione dei volumi derivati ed utilizzati ad uso irriguo, delle restituzioni al reticolo idrografico e dei rilasci alla circolazione sotterranea, nonché le modalità di acquisizione e trasmissione dei dati al SIGRIAN, che assume definitivamente il ruolo di sistema informativo nazionale per la gestione delle risorse idriche in agricoltura. I due Decreti, nazionale e regionale, attribuiscono un ruolo assai rilevante ai Consorzi di Bonifica ai fini della misura o della stima degli utilizzi irrigui delle risorse idriche; essi sono, infatti, protagonisti nell'implementazione operativa delle Linee Guida nei territori di loro competenza, riservando alla Regione la responsabilità del controllo e della validazione dei dati forniti dai Consorzi prima della trasmissione al SIGRIAN. Si tratta di un modello operativo particolarmente interessante, che amplia

gli scopi già perseguiti in precedenza in altri progetti regionali, come il citato SIBITeR, e su cui Regione ha ulteriormente investito già prima della decretazione nazionale, avviando all'inizio del 2015 un'approfondita attività di indagine (progetto ISIL – Indagine sui Sistemi Irrigui Lombardi), promossa e finanziata da tre DG regionali (Ambiente, Territorio e Agricoltura) ed affidata per l'esecuzione a URBIM Lombardia, in rappresentanza dei Consorzi. Il progetto ISIL, oltre a raccogliere e sistematizzare le diverse fonti informative disponibili, ha prodotto un considerevole avanzamento delle conoscenze sulla distribuzione delle acque irrigue all'interno dei Comprensori e creato le condizioni per adempiere efficacemente agli obblighi previsti dal D.M. 31 luglio 2015 del MiPAAF.

I risultati di ISIL forniscono il quadro più aggiornato dello stato delle conoscenze sui sistemi irrigui lombardi e costituiscono la fonte principale dei dati riportati nei paragrafi 3.2.1 e 3.2.2 seguenti. All'illustrazione dello stato di fatto farà seguito una valutazione del ruolo che la L.R. n. 25/2011 ha avuto nel favorire il progresso delle conoscenze e delle capacità di pianificazione e gestione dei sistemi irrigui da parte dei Consorzi, tenendo conto delle interazioni con gli sviluppi dei sistemi informativi regionali e con le norme e gli indirizzi europei sopra citati.

ISIL ha evidenziato come il livello conoscitivo sia disomogeneo tra i diversi Comprensori di bonifica, ma, soprattutto, ha definitivamente dimostrato come un divario molto netto si manifesti tra le aree direttamente gestite dai Consorzi di Bonifica e quelle affidate invece a enti irrigui privati di diversa natura. La prima tipologia di aree copre circa il 60% del complesso dei Comprensori e in esse la gestione è affidata ai 12 Consorzi di Bonifica (uno per Comprensorio, con numerosità ridotta da 21 a 12 a seguito dell'applicazione della L.R. n. 25/2011). La seconda tipologia copre il territorio restante ed è frammentata in un numero assai rilevante di unità a gestione privatistica, superiore a 500.

In conseguenza di questa disparità si ritiene più efficace fornire l'illustrazione dello stato di fatto separatamente per le due tipologie di area.

3.2.1. Territori gestiti dai Consorzi di bonifica

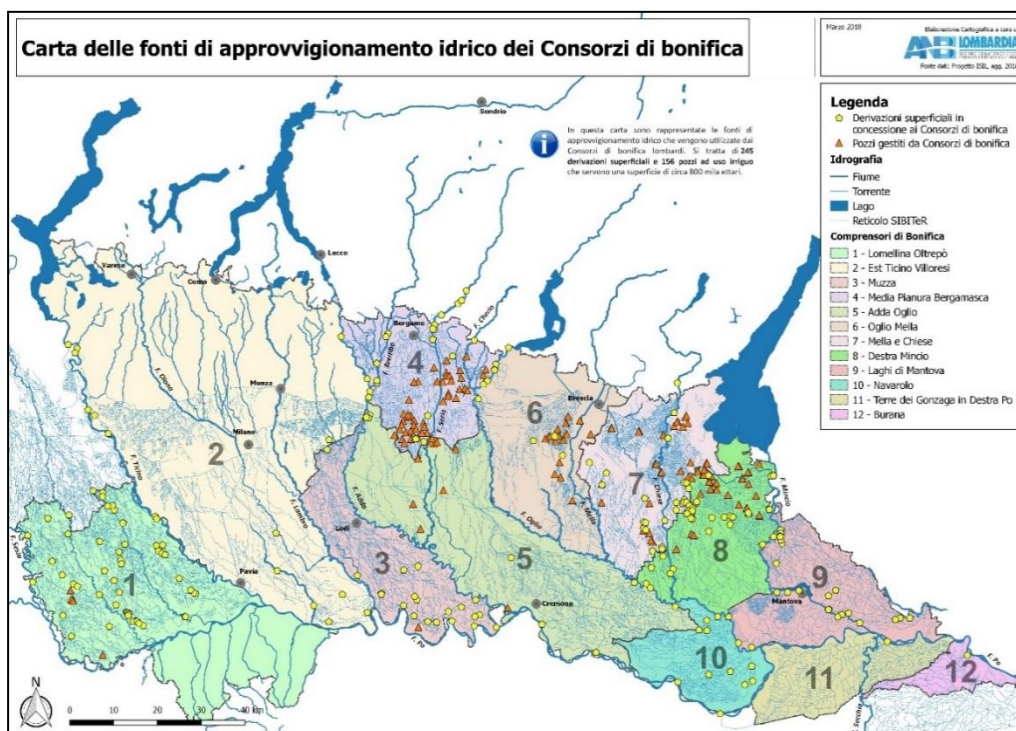
3.2.1.1 Fonti di approvvigionamento idrico

La posizione di tutte le fonti di acqua per i Consorzi di bonifica, sia tramite captazioni superficiali che sotterranee, è nota come sono noti i dati tecnici delle opere di presa (es. presenza di paratoie regolabili, di traverse fisse, potenza delle pompe dei pozzi ecc.). Fanno eccezione le fonti di tipo diffuso come le colature, che non sono state georeferenziate ma che sono comunque riconducibili ai comizi che da esse vengono irrigati.

In tutta la regione i Consorzi di bonifica usufruiscono di 245 punti di prelievo da acque superficiali e di 156 da acque sotterranee tramite pozzi: la posizione dei punti di prelievo viene riportata in Figura 3.3.

Come si può notare dalla figura, la maggior parte dei prelievi si concentra lungo le aste dei principali fiumi lombardi che, con andamento nord-sud, si originano nelle Alpi e Prealpi e attraversano la pianura fino a confluire nel fiume Po. La quasi totalità dei pozzi ad uso irriguo è concentrata nell'alta pianura ed essi vengono generalmente utilizzati per sopperire al deficit di portata normalmente proveniente dalle derivazioni superficiali.

Figura 3.3 - Le fonti di approvvigionamento idrico dei Consorzi di bonifica lombardi



Fonte: Progetto ISIL (aggiornamento 2018)

In Tabella 3.4 viene presentato un riepilogo del numero di derivazioni superficiali in concessione ai Consorzi di bonifica mentre in Tabella 3.5 lo stesso riepilogo viene fatto relativamente ai pozzi.

Tabella 3.4 - Riepilogo delle derivazioni superficiali per ognuno dei Consorzi di bonifica lombardi.

CONSORZIO DI BONIFICA	Numero derivazioni superficiali	Totale delle portate in concessione (l/s)
Associazione Irrigazione Est Sesia	70	321.840*
Est Ticino Villoresi	9	145.439
Muzza Bassa Lodigiana	22	122.410
Media Pianura Bergamasca	23	39.710
Dugali Naviglio Adda-Serio	11	58.689
Oglio Mella	10	34.856
Chiese	11	34.991
Garda Chiese	50	42.734
Territori del Mincio	31	57.652
Navarolo	4	27.000
Terre dei Gonzaga in Destra Po	1	20.000**
Burana	3	63.250
TOTALE CONSORZI DI BONIFICA	245	968.571

* Dato comprensivo delle concessioni in Regione Piemonte

** La concessione è intestata al CdB Emilia Centrale (60'000 l/s), ma il dato riportato è relativo alla portata consegnata al CdB Terre dei Gonzaga in Destra Po

Fonte: Progetto ISIL (aggiornamento 2018)

Tabella 3.5 - Riepilogo delle derivazioni da acque sotterranee per ognuno dei Consorzi di bonifica lombardi.

CONSORZIO DI BONIFICA	Numero pozzi gestiti	Totale delle portate in concessione (l/s)	Potenza totale installata (Kw)
Associazione Irrigazione Est Sesia	5	136	225
Est Ticino Villoresi	0	0	0
Muzza Bassa Lodigiana	0	0	0
Media Pianura Bergamasca	45	2.345	2.025
Dugali Naviglio Adda-Serio	4	762	180
Oglio Mella	20	2.190	875
Chiese	26	1.608	1.170
Garda Chiese	56	3.257	2.520
Territori del Mincio	0	0	0
Navarolo	0	0	0
Terre dei Gonzaga in Destra Po	0	0	0
Burana	0	0	0
TOTALE CONSORZI DI BONIFICA	156	10.298	6.995

Fonte: Progetto ISIL (aggiornamento 2018)

3.2.1.2. Rete di distribuzione

Nelle aree in cui esercitano direttamente la gestione, i Consorzi hanno un livello conoscitivo delle reti di canali di irrigazione e bonifica molto buono, che si è progressivamente strutturato all'interno dei sistemi informativi regionale (SIBITeR) e nazionale (SIGRIAN) rendendosi più facilmente disponibile per gli utilizzi di pianificazione e indirizzo da parte degli enti di governo. Il tracciato dei canali è in gran parte georeferenziato ed è inserito all'interno di SIBITeR e ora in RIRU, disponibile sul geoportale della Regione. In questo strato informativo sono riportati alcuni importanti attributi di ogni tratto di canale, tra cui la funzione, il grado di importanza (primario, secondario ecc.) e il tipo di rivestimento.

In SIBITeR sono presenti 3.253 canali gestiti dai Consorzi di bonifica per uno sviluppo complessivo di 12.470 km di lunghezza.

3.2.1.3. Monitoraggio delle portate irrigue, delle restituzioni e stima dei rilasci

I Consorzi di bonifica monitorano le portate derivate dai corpi idrici superficiali e sotterranei e buona parte di essi dispongono di una rete di misuratori di portata posti in corrispondenza dei principali nodi nella rete interna. In totale vengono monitorate 167 fonti e sono presenti 672 punti di monitoraggio interni. Vengono considerati punti di monitoraggio anche gli impianti di sollevamento da fiumi e i pozzi, anche se in questo caso i Consorzi di bonifica risalgono ai volumi sollevati in modo indiretto, convertendo le ore di funzionamento delle pompe.

In Lombardia la Disciplina regionale sul monitoraggio dei volumi irrigui (DGR n. 6035/2016) classifica tutte le derivazioni a seconda della loro portata media in concessione e individua le soglie minime

con obbligo di monitoraggio, fissandole in 250 l/s per le derivazioni superficiali e 50 l/s per i pozzi. In Tabella 3.6 è riportato un resoconto di tutti i punti in cui i Consorzi di bonifica effettuano il monitoraggio delle portate fluenti. La posizione dei punti di monitoraggio è rappresentata in Figura 3.4.

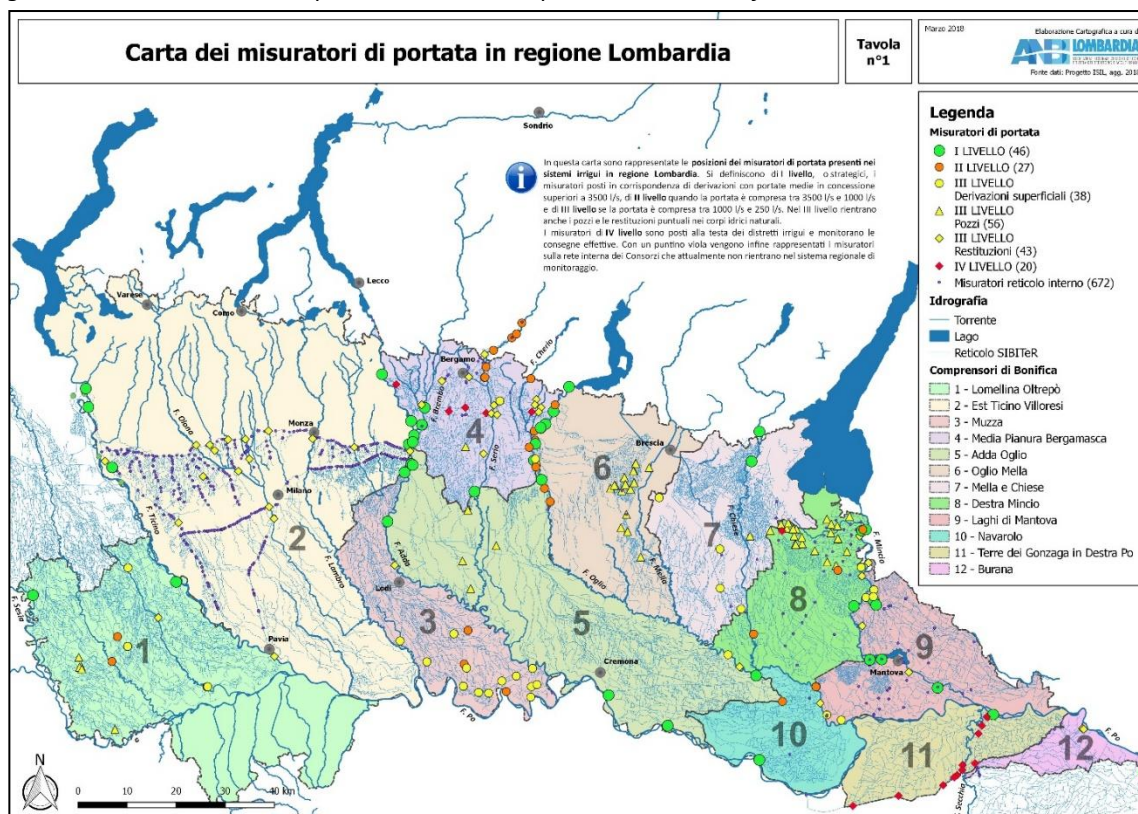
Tabella 3.6 - Riepilogo dei punti di monitoraggio delle portate effettuati dai Consorzi di bonifica

Tipologia di punti di monitoraggio portate	Punti con misuratore installato e attivo
Derivazioni da fiumi, fontanili, colatori e scaricatori	116 (46 di I livello *)
Misuratori interni al reticolo consortile	672
Derivazioni da acque sotterranee tramite pozzi	56
Restituzioni in reticolo naturale	43
TOTALE	887

* misuratori associati a derivazioni irrigue con portata superiore a 3.500 l/s per cui è previsto l'obbligo di installazione di dispositivi per la misurazione e registrazione in continuo e la teletrasmissione in tempo reale del valore della portata

Fonte: Progetto ISIL (aggiornamento 2018)

Figura 3.4 - Localizzazione dei punti di misura delle portate e loro classificazione secondo la DGR n. 6035/2016



Fonte: Progetto ISIL (aggiornamento 2018)

Monitoraggio delle portate prelevate e veicolate

Buona parte delle derivazioni in concessione ai Consorzi di bonifica rientra in quelle che, secondo la DGR n. 6035/2016, devono essere monitorate strumentalmente (portate medie in concessione superiori a 250 l/s per le derivazioni superficiali e superiori a 50 l/s per i pozzi).

Nel caso delle derivazioni dai fiumi regolati non sempre la misura della portata viene eseguita dal CdB: spesso la proprietà dello strumento è infatti del Consorzio di regolazione che effettua almeno una misura al giorno.

Allo stato attuale non tutti i misuratori già presenti risultano idonei e non tutte le derivazioni sono monitorate, ma i Consorzi di bonifica hanno previsto nei loro Piani Comprensoriali l'installazione di nuovi strumenti e l'adeguamento di quelli esistenti.

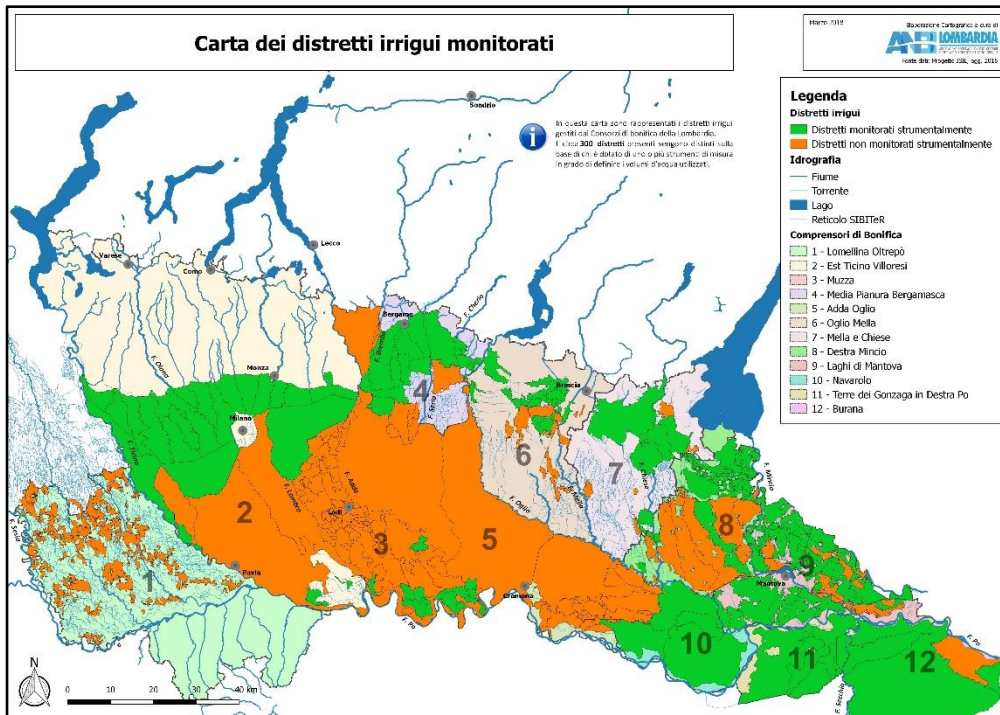
I misuratori posti sulla rete interna sono quasi sempre di tipo automatico e consentono ai Consorzi di bonifica di monitorare i livelli dei canali e le portate circolanti in tempo reale. Questi sistemi di gestione sono molto diffusi nei Consorzi orientali e meno in quelli occidentali. I punti di misura interni all'interno del Comprensorio Est Ticino Villoresi visibili in Figura 3.4, ad esempio, sono dotati di asta idrometrica per la lettura diretta del livello a monte della paratoia e del grado di apertura da parte dell'operatore del Consorzio, con frequenza giornaliera.

Monitoraggio delle portate consegnate

La DGR n. 6035/2016 stabilisce che debbano essere quantificati strumentalmente i volumi consegnati alla testa dei distretti irrigui gestiti dai Consorzi di bonifica. Questi distretti, che in Lombardia corrispondono alle aree irrigate dai canali principali, raramente sono dotati di un misuratore di portata. Attualmente i Consorzi di bonifica, in accordo con URBIM Lombardia, stanno aggiornando le geometrie dei distretti presenti in SIGRIAN, che in molti casi risalgono al 2006 e sono state spesso identificate sulla base di criteri di carattere amministrativo piuttosto che idraulico. In Figura 3.5 sono rappresentati i distretti irrigui che risultano già monitorati dai Consorzi di bonifica, dove è quindi possibile stabilire con precisione i volumi di acqua consegnati durante la stagione irrigua.

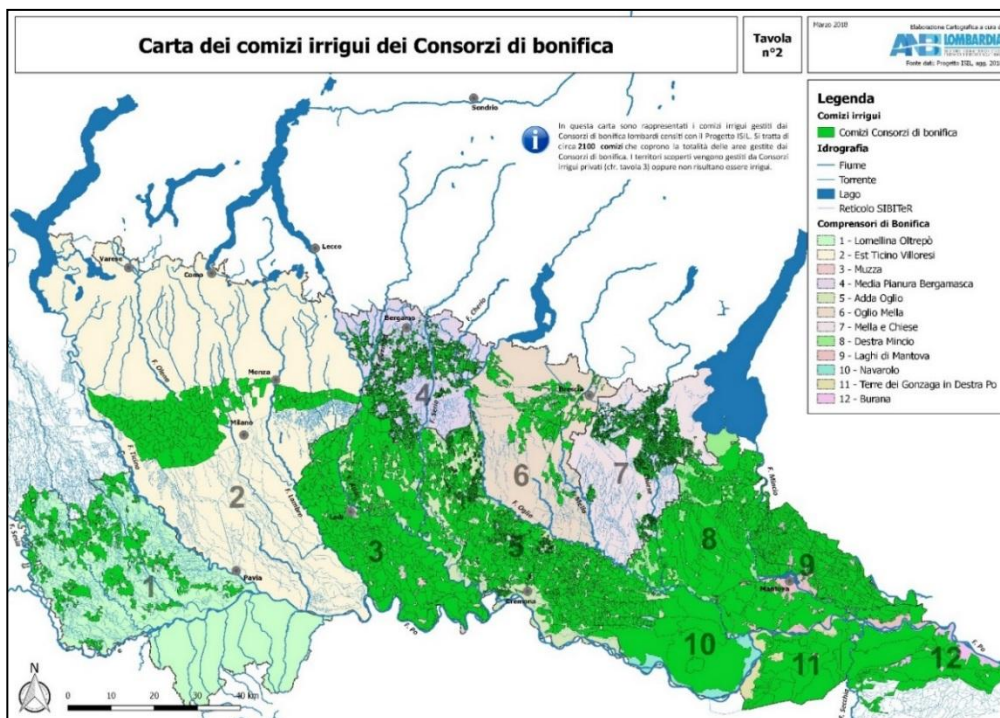
Per quanto riguarda invece le superfici che effettivamente vengono irrigate, i Consorzi di bonifica hanno intrapreso negli ultimi tre anni un approfondito lavoro di indagine su incarico di Regione Lombardia nell'ambito del Progetto ISIL, che ha consentito di raggiungere un dettaglio maggiore rispetto ai distretti irrigui. Sono stati infatti identificati i Comizi irrigui, che corrispondono sostanzialmente alle aree irrigate dai canali secondari, nel caso delle reti di canali a superficie libera, e alle aree servite, nel caso dei pochi impianti con reti tubate in pressione e irrigazione a pioggia presenti in Regione (cosiddetti impianti pluvirrigui). Lo stato dei comizi finora individuati è rappresentato in Figura 3.6.

Figura 3.5 - Distretti irrigui dotati (campitura verde) o meno (campitura arancione) di misuratore dei volumi consegnati; per le aree restanti la suddivisione in distretti deve ancora essere perfezionata



Fonte: Progetto ISIL (aggiornamento 2018)

Figura 3.6 - I comizi irrigui dei Consorzi di bonifica lombardi



Fonte: Progetto ISIL (aggiornamento 2018)

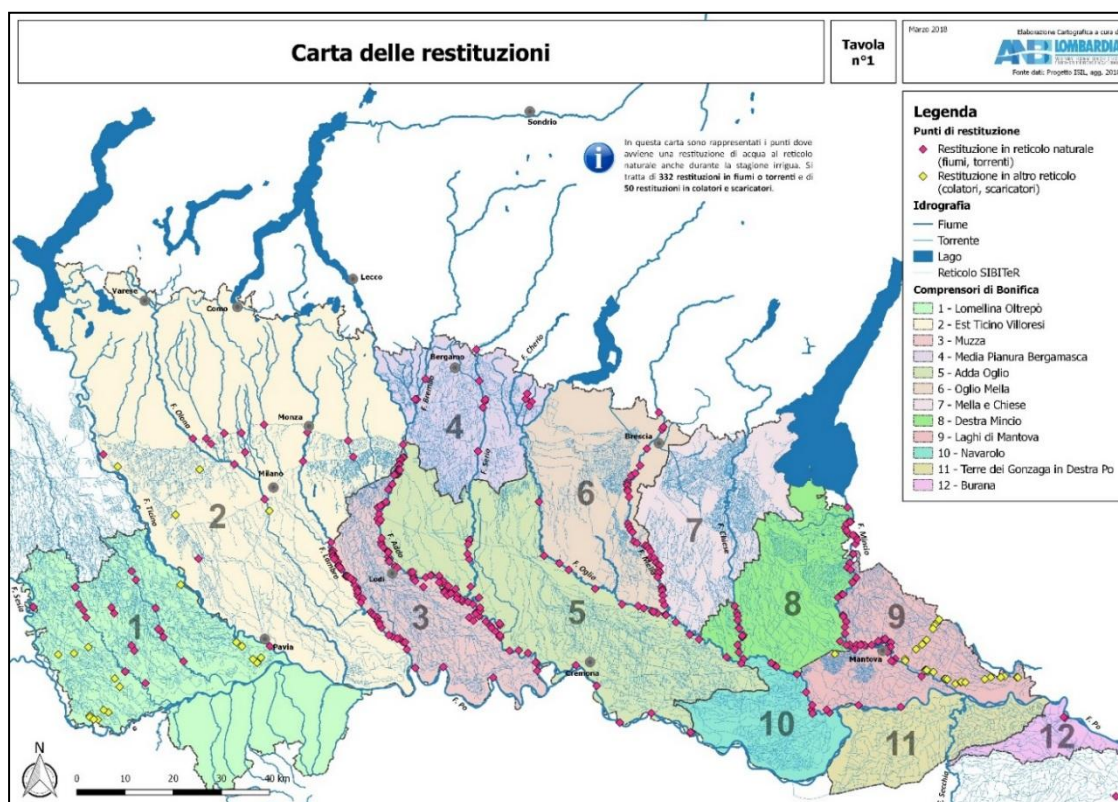
Attualmente sono stati individuati circa 2100 comizi irrigui, con una superficie media di circa 300 ha; per ognuno di essi sono disponibili informazioni quali la portata nominale (ovvero la portata disponibile al comizio nel caso di piena disponibilità della portata in concessione alla derivazione), il corpo idrico da cui viene derivata la portata, il turno irriguo (ovvero la periodicità con cui ogni utente ha accesso alla portata di sua competenza durante la stagione irrigua) e il metodo irriguo nonché le efficienze di adduzione e di distribuzione.

I comizi irrigui dei Consorzi di bonifica coprono circa il 60% del territorio agricolo irriguo regionale.

Monitoraggio delle restituzioni

Le portate residue nei tratti terminali dei reticoli irrigui vengono spesso riconsegnate a corsi d'acqua naturali. I Consorzi di bonifica hanno localizzato le sezioni in cui avvengono le restituzioni, ma solo in alcuni casi (v. Figura 3.4) provvedono già al monitoraggio delle portate restituite, in accordo con la disciplina regionale. I punti di restituzione censiti in Lombardia sono rappresentati in Figura 3.7. In totale sono stati identificati 332 punti di restituzione in fiumi e torrenti e 50 in colatori o scaricatori. La portata di 43 di queste restituzioni di tipo puntuale viene monitorata dai Consorzi di bonifica in maniera continuativa durante la stagione irrigua.

Figura 3.7 - Le restituzioni puntuali al reticolo naturale e artificiale



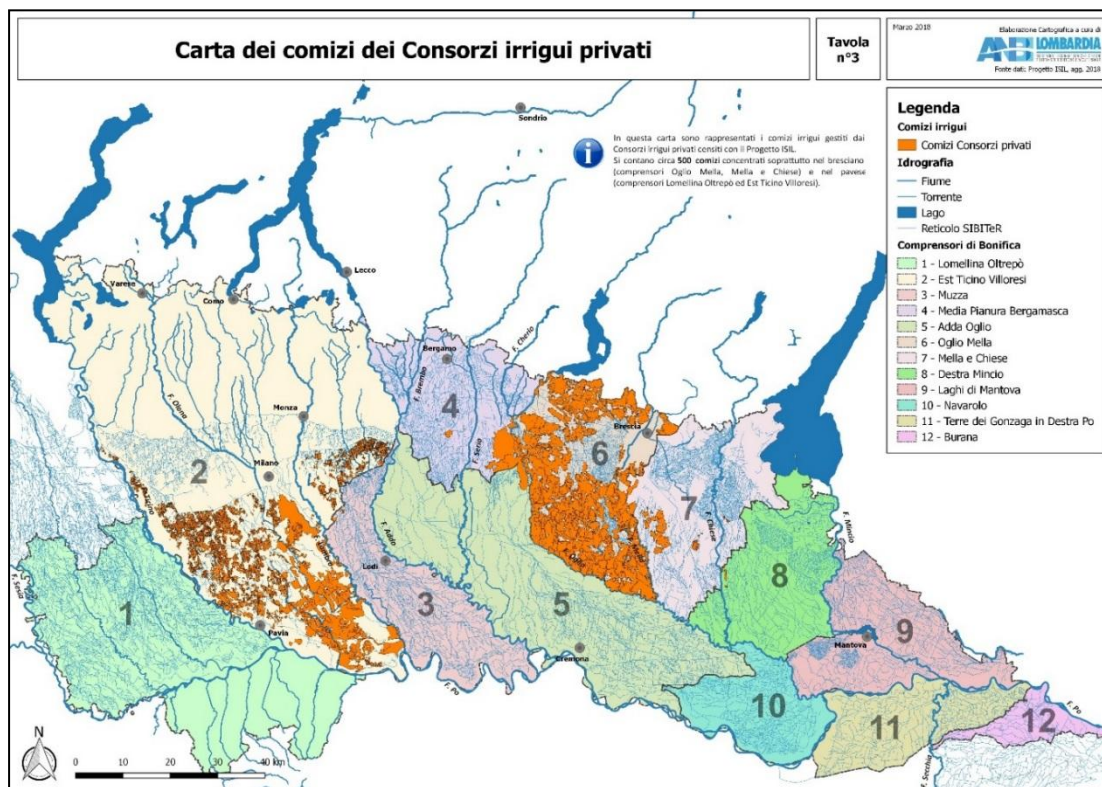
Monitoraggio dei rilasci in falda

I rilasci verso la falda comprendono l'insieme dei flussi idrici che dai canali irrigui e dagli appezzamenti irrigati si infiltrano nel suolo e percolano in profondità verso la falda freatica. Si tratta di flussi molto significativi per effetto delle caratteristiche dei sistemi irrigui lombardi (prevalenza di reti di canali a superficie libera, spesso non rivestiti, e ampio utilizzo dell'irrigazione per scorrimento e sommersione). Nonostante i Consorzi di bonifica conoscano a livello qualitativo le aree in cui i rilasci verso la falda sono più abbondanti (ad esempio, le zone dove i canali sono privi di rivestimento e i suoli che solcano sono di tessitura più grossolana), giungere ad una stima dei volumi rilasciati è tutt'altro che agevole per la natura stessa dei processi coinvolti, che sono diffusi a livello territoriale e non si prestano quindi all'osservazione diretta. Essi devono quindi essere stimati attraverso opportune metodologie di calcolo, che sono fornite dalla DGR n.6035/2016. Attualmente non sono disponibili stime sistematiche dei rilasci in alcuno dei Comprensori; studi specifici hanno affrontato il tema in alcuni territori con riferimento a periodi anche pluriennali, ma senza quel carattere di continuità nel tempo che è richiesto dalla stessa DGR e che è necessario per comprendere il complesso dei processi di circolazione idrica innescati dall'irrigazione e indirizzare le strategie di efficientamento dei sistemi irrigui.

3.2.2. Territori gestiti da Enti irrigui privati

Rispetto alle aree servite dagli oltre 500 enti irrigui privati che operano all'interno dei Comprensori di bonifica lombardi il livello di conoscenza dei sistemi irrigui è molto limitato. Le attività del Progetto ISIL per il biennio 2017-2018 si stanno proprio concentrando sull'individuazione dei comizi irrigui dei soggetti privati e sulla definizione delle loro fonti di approvvigionamento. Finora è stato possibile individuare alcuni dei comizi irrigui presenti nei Comprensori Est Ticino Villoresi, Media Pianura Bergamasca, Oglio Mella e Mella e Chiese (v. Figura 3.8), ma non per tutti sono disponibili gli attributi quali portata nominale, la fonte dell'acqua, il turno irriguo e il metodo irriguo nonché le efficienze di irrigazione e di adduzione. La criticità principale riguarda la possibilità di effettivo coinvolgimento nelle attività conoscitive e pianificatorie di Regione Lombardia di enti che spesso dispongono di limitate capacità tecniche e operative e scontano l'inadeguatezza dei propri organi amministrativi.

Figura 3.8 - I comizi gestiti dai Consorzi irrigui privati



3.2.3. Ulteriori considerazioni

I sistemi irrigui lombardi sono caratterizzati da una oggettiva complessità strutturale, dovuta a una combinazione di fattori: l'origine spesso assai antica, la varietà delle fonti di approvvigionamento, le caratteristiche e la grande estensione delle reti di adduzione e distribuzione, le forti interazioni tra gli usi irrigui e la dinamica dei livelli della falda acquifera superficiale e delle portate nei corsi d'acqua naturali. Dal punto di vista della gestione dell'irrigazione la variabilità delle situazioni è estremamente spiccata sotto diversi punti vista, ma principalmente riconducibile a due tipologie: quella delle aree in cui i Consorzi di Bonifica esercitano direttamente la gestione dell'irrigazione e quella delle aree in cui invece la gestione è svolta da enti irrigui privati di varia natura.

Nella prima tipologia di aree i Consorzi dispongono di una conoscenza approfondita delle caratteristiche delle reti di canali di irrigazione e bonifica e collaborano positivamente con le Direzioni Regionali al fine di renderla fruibile per le esigenze di controllo e di governo. Alcune carenze persistono, invece, nel monitoraggio delle portate effettivamente derivate ad uso irriguo: se, infatti, le maggiori derivazioni da corpi idrici superficiali sono generalmente ben monitorate, non è così per le altre derivazioni, in particolare per quelle da acque sotterranee, e per le portate circolanti nei nodi più importanti delle reti irrigue, oltre che per le restituzioni nei corpi idrici superficiali. Su questi aspetti è intervenuta in modo incisivo la D.g.r. 19 dicembre 2016 - n. X/6035, che ha innescato un positivo processo di potenziamento delle reti di misura e di perfezionamento dei metodi di stima delle portate utilizzate e di quelle rilasciate in falda, che è attualmente in pieno sviluppo.

Nelle restanti aree, non coperte dai Consorzi di bonifica, la gestione è frammentata tra un numero assai rilevante - superiore a 500 - di enti di natura privatistica, con caratteristiche molto diversificate dal punto di vista sia delle capacità gestionali, sia delle dimensioni dei distretti irrigui che controllano. Il livello delle conoscenze è generalmente molto scarso e, soprattutto, non strutturato e quindi di fatto inaccessibile da parte di Regione e dei Consorzi.

Con riferimento ai quesiti valutativi in esame è emblematica la diversa capacità di risposta delle due tipologie di contesto alle richieste informative poste dal D.M. 31 luglio 2015 del MiPAAF e dalla conseguente D.g.r. 19 dicembre 2016 - n. X/6035). I Consorzi hanno partecipato attivamente alle iniziative regionali (determinante il loro apporto al progetto ISIL, ad esempio) ed hanno promosso autonomamente attività di approfondimento per poter sviluppare coerentemente alle Linee Guida regionali i propri documenti di pianificazione: Piani Comprensoriali di Bonifica, Irrigazione e Tutela del Territorio Rurale (completati nel giugno di quest'anno e ora in fase di valutazione da parte di Regione) e Piani di Classifica (attualmente in redazione, con consegna prevista entro fine anno). L'effetto della L.R. n. 25/2011 è risultato positivo, sia dal lato dei Consorzi che da quello della Regione. Quest'ultima ha visto una semplificazione della rete di rapporti, con un numero di interlocutori quasi dimezzato (da 21 a 12) e con maggiori capacità di risposta e d'intervento. Nell'ambito dei Consorzi la riforma ha infatti favorito un generale potenziamento degli uffici tecnici e, per i Comprensori che si sono ampliati, una maggiore omogeneità di azione su aree più vaste e generalmente unitarie dal punto di vista idrografico. Il livello di sistematizzazione e accessibilità delle conoscenze, carente sotto vari punti di vista all'atto della promulgazione della riforma, è senz'altro migliorato negli ultimi anni e, sebbene altri interventi normativi siano stati determinanti nell'innescare questo processo virtuoso, la riforma stessa ha creato condizioni più favorevoli perché esso potesse svilupparsi. Lungimirante, in questo senso, si è rivelata l'azione promossa dalle tre DG Regionali già citate con il progetto ISIL, avviato nel 2015 e ancora in corso.

Assai diversa è la situazione nei contesti in cui operano gli enti irrigui privati. Salvo rare eccezioni, infatti, la riforma non ha inciso in modo significativo sull'assetto di queste aree, non tanto nel senso di determinare una diminuzione del numero degli enti irrigui, ma piuttosto in quello di favorire un migliore raccordo tra essi e il Consorzio di riferimento, portando ad una maggiore omogeneità dello stato delle conoscenze e delle modalità di gestione delle risorse idriche. Le difficoltà che stanno incontrando le attività del progetto ISIL attualmente in corso, dedicate proprio alla raccolta e sistematizzazione dei dati per queste aree, testimoniano di una situazione che richiede particolare attenzione e interventi mirati.

3.3. Gli scarichi recapitanti nei canali consortili

7. Gli scarichi nei canali consortili sono censiti e i relativi contributi per il recapito registrati? Vengono periodicamente riesaminati gli atti di concessione e rideterminanti i canoni in base alle informazioni raccolte?

La rete consortile svolge anche la funzione di recapito per le acque di scarico prodotte da soggetti diversi, secondo quanto stabilito dall'art. 90 comma 5 della L.R. 31/2008 "Allo scopo di conseguire l'equo riparto delle spese per la realizzazione, gestione e manutenzione delle opere irrigue, chiunque

utilizza la rete dei canali consortili come recapito di scarichi anche se depurati è assoggettato al pagamento dei contributi secondo le modalità e le prescrizioni fissate dal consorzio”.

La gestione degli scarichi che recapitano le acque nei canali consortili presenta un quadro non uniforme. Un primo aspetto da rilevare è che vi sono Consorzi che gestiscono migliaia di scarichi e consorzi che ne gestiscono poche unità.

Il censimento degli scarichi è sostanzialmente presente e completato nella generalità dei Consorzi. Nel complesso i contributi per le concessioni ammontano a 5,8 milioni di euro anche se alcuni Consorzi mostrano la necessità di introdurre nuovi criteri su cui rideterminare le concessioni. Infatti, normalmente la concessione per lo scarico comprende il contributo per occupazione di demanio consortile da parte del manufatto deputato a convogliare le acque, mentre più rari sono i casi in cui è anche la quantità e la qualità delle acque scaricate ad incidere sul valore della concessione.

3.4. Recupero dei costi ambientali e della risorsa

8. È possibile definire il grado di recupero dei costi ambientali (misure di risanamento) e della risorsa (efficienza allocativa)?

Il tema del recupero del costo pieno dell’acqua, che include, oltre al costo finanziario, anche il costo ambientale (misure di risanamento) e il costo della risorsa (efficienza allocativa), costituisce un’importante sfida che i Consorzi devono affrontare per ottemperare a quanto disposto dalla direttiva 2000/60/CE.

Per quanto riguarda il costo ambientale, è stato istituito il tavolo di lavoro presso il MIPAAF per l’adozione, a livello nazionale, della metodologia comune per la determinazione del costo ambientale dell’uso dell’acqua irrigua sulla base di indicatori facilmente rilevabili su tutto il territorio nazionale e in grado di approssimare in modo accettabile il costo del risanamento ambientale dell’acqua utilizzata in agricoltura.

Per quanto riguarda l’efficienza allocativa i passi in corso sono di due tipi:

- le linee guida per la redazione dei Piani di classifica prescrivono l’adozione della tariffa binomia per la determinazione del contributo di irrigazione. Ciò significa che parte del costo dell’acqua (quota fissa) è espressione dei costi che il Consorzio sostiene per la manutenzione ordinaria e straordinaria della rete irrigua e degli impianti ad essa collegati in ciascuna unità territoriale. Essa rappresenta l’onere da sostenere per garantire a tutto il territorio irrigabile la fornitura di acqua e prescinde dal reale utilizzo. Misura quindi il beneficio potenziale arrecato ai terreni serviti, che vengono raggiunti dalla rete irrigua e che possono essere irrigati. Un’altra parte del costo (quota variabile) è espressione dei costi di esercizio sostenuti dal Consorzio per il servizio irriguo. Esprime quindi il costo per l’utilizzo effettivo dell’acqua e dipende dal costo per l’erogazione e per rendere disponibile l’acqua presso l’azienda utilizzatrice. In tal modo il contributo pagato dalle aziende agricole per usufruire dell’acqua irrigua consente di tener conto dei quantitativi effettivamente usati.
- le azioni in corso per introdurre adeguati sistemi di misurazione delle portate circolanti nella rete consortile precludono alla possibilità di diverse modalità di tariffazione, maggiormente agganciate alle quantità di acqua utilizzata (tariffe volumetriche).

Il recupero dei costi ambientali e della risorsa non può prescindere dalla modalità con cui l'acqua viene messa a disposizione degli utilizzatori (aziende agricole) e dei metodi irrigui utilizzati (quantità di acqua). Se da un lato strumenti come la tariffa binomia consentono di separare il costo per rendere l'acqua disponibile (quota fissa) dal costo per il suo uso (quota variabile), dall'altro tali strumenti risultano efficaci se il costo d'uso si configurasse come un reale costo variabile in funzione della quantità di risorsa utilizzata. Nella realtà della pianura irrigua lombarda il costo d'uso dell'acqua irrigua si configura come un costo solo minimamente variabile al crescere dell'acqua utilizzata, stante l'estrema efficienza del sistema di distribuzione per gravità, che richiede ridottissimi fattori quali il lavoro e l'energia e, in definitiva, costi variabili irrisori. Paradossalmente far circolare poca acqua nei canali potrebbe far aumentare i costi di gestione degli stessi, per la maggior manutenzione che richiederebbero, configurando così un costo negativamente variabile (meno acqua si usa più aumenta il costo).

A questo fatto si aggiunge la complessa relazione che lega la circolazione dell'acqua superficiale con la ricarica della falda e con i sistemi fluviali da cui si dipartono le derivazioni. Tale sistema, in equilibrio secolare, presenta oggi un insieme di valori paesaggistici, artistici e culturali da trattare con particolare cura e attenzione, per non correre il rischio di alterarlo e comprometterlo.

Sotto tale aspetto il riordino dei consorzi può essere un'opportunità perché i Consorzi si pongano come enti sempre più efficienti nel produrre informazioni e conoscenze utili a gestire con la dovuta cautela ogni possibile innovazione nel modo di calcolo del costo d'uso della risorsa. Non sfugge infatti al dibattito pubblico l'orientamento che le politiche comunitarie stanno prendendo nella direzione di promuovere l'adozione di sistemi di contribuzione basati sui volumi d'acqua anziché sulla superficie servita. Tale evoluzione determinerebbe rilevanti conseguenze nella gestione dell'acqua irrigua, causando nel contempo significativi impatti non solo sull'economia del sistema agricolo della pianura lombarda, ma anche sull'ambiente, sul paesaggio e sul complesso del territorio. In questa prospettiva i Consorzi possono giocare un ruolo determinante nel fornire la base conoscitiva utile a simulare tutte le possibili conseguenze derivabili dalla modifica della quantità di acqua irrigua impiegata e delle tecniche irrigue conseguenti.

3.5. Benefici ambientali generati dalle attività consortili

9. Quali sono i principali interventi consortili realizzati per conseguire le finalità definite con la l.r. 31/2008 (art.76, comma 1), con particolare riferimento alle attività in grado di generare benefici ambientali, conservare e tutelare il suolo, valorizzare il territorio e il paesaggio?

Le attività in grado di generare benefici ambientali, conservare e tutelare il suolo, valorizzare il territorio e il paesaggio fanno parte delle funzioni proprie dei Consorzi.

Tali attività sono in via di programmazione all'interno dei Piani di bonifica in fase di completamento. È importante, in questo quadro, individuare anche le modalità con cui i Consorzi possono finanziare le attività di generazione di benefici ambientali. È infatti evidente che solamente i benefici derivanti direttamente dall'attività ordinaria di gestione della rete di bonifica e irrigazione si trovano ad essere finanziati con i contributi di bonifica e irrigazione pagati dai consorziati. Altre attività specificatamente dedicate alla valorizzazione ambientale richiedono invece di essere finanziate.

A questo proposito le Linee guida per la redazione dei Piani di classifica circoscrivono il tema:

“Ai fini della determinazione del beneficio ambientale e di valorizzazione ai fini fruitivi del territorio derivante dalle attività consortili e dei relativi beneficiari sono necessarie alcune premesse:

- come per gli altri benefici, si assume che la misura del beneficio ambientale e di valorizzazione ai fini fruitivi del territorio sia il costo sostenuto per ottenerlo; ciò significa che anche il beneficio ambientale, per essere correttamente valutato, deve essere associato ad uno specifico costo;
- benefici configurabili come prodotto “secondario” o “congiunto” dell’attività ordinaria del Consorzio non sono distinguibili da quelli derivanti dall’attività principale (bonifica o irrigazione). È il caso ad esempio di benefici derivanti ad un immobile in virtù della presenza di canali che ne migliorano la qualità estetica o dell’azione di diluizione degli scarichi. Se il costo di gestione e manutenzione dei canali viene sostenuto per svolgere le funzioni di bonifica e/o irrigazione, la generazione di un beneficio paesaggistico e ambientale risulta azione non autonoma rispetto alla funzione primaria, e non è quindi associata ad un costo;
- se invece il Consorzio sostiene costi specifici per migliorare la qualità ambientale dei canali e la fruibilità o la qualità di strutture o infrastrutture consortili, essi possono essere assegnati ad uno specifico centro di costo ed eventualmente associati ad aree omogenee dal punto di vista degli specifici benefici prodotti”.

La funzione di generare benefici ambientali, conservare e tutelare il suolo, valorizzare il territorio e il paesaggio di cui i Consorzi sono stati investiti si configura come un nuovo ambito di attività, anche se ad un’attenta analisi risulta difficile considerarla alla stregua delle funzioni tradizionali di bonifica e irrigazione.

Un primo fattore distintivo riguarda il fatto che mentre la bonifica e l’irrigazione generano benefici direttamente attribuibili agli immobili che per questa ragione sono chiamati a pagare un contributo in relazione al beneficio ottenuto, la generazione di benefici ambientali ha carattere diffuso, non è attribuibile in modo specifico agli immobili, è genericamente rivolto alla qualità ambientale e paesaggistica, nonché alle possibilità di fruizione del territorio. Come già ricordato dalle Linee guida per la redazione dei Piani di classifica, la generazione di benefici ambientali può quindi realizzarsi in due modi:

- l’attività statutaria dei consorzi produce, come prodotto secondario, anche benefici ambientali che, a differenza delle attività di bonifica e irrigazione, si ripercuotono in modo diffuso sul territorio. È il caso dell’azione di ricarica della falda conseguente alla circolazione dell’acqua nella rete consortile e alla consegna alle aziende, la diluizione delle acque grigie all’interno dei canali, il pregio paesaggistico derivante dalla presenza di canali, ecc. In questi casi è l’attività primaria che viene finanziata con i contributi consortili, e i benefici ambientali risultano prodotto secondario e non vi sono risorse finanziarie specificatamente allocate per questa funzione;
- il Consorzio realizza progetti di riqualificazione dei canali, degli argini, delle aree di pertinenza mediante contributi su fondi comunitari, regionali, dei parchi, ecc. Rientrano in queste opere le piste ciclabili, le aree di sosta, le segnaletiche turistiche, le infrastrutture per attività turistico-ricreative, il recupero di fontanili, il mantenimento di biotopi e zone umide, ecc. In tale caso avviene frequentemente che venga erogato il contributo per la realizzazione delle opere mentre la successiva manutenzione e il mantenimento in sicurezza debba essere

sostenuto dai Consorzi senza poste di bilancio dedicate, con evidenti problemi di rendicontazione.

Su tale aspetto il processo di riordino ha contribuito positivamente creando realtà consortili di maggior dimensione e conseguentemente di maggior autonomia gestionale nell'affrontare questo tipo di costi, ma tutta la materia merita un profondo ripensamento per adeguare gli strumenti a disposizione dei Consorzi alle finalità poste dalla L.R. 31/2008. Infatti, è vero da un lato che l'attività dei Consorzi è funzionale alla valorizzazione del patrimonio ambientale, ma dall'altro ciò non pare accompagnato dalla presenza di strumenti finanziari dedicati e necessari per andare oltre la semplice affermazione, in parte tautologica, che gestire l'acqua significa generare benefici ambientali.

CAPITOLO 4. Effetti del riordino dei Consorzi di Bonifica

Con le leggi regionali n. 31/2008 e n. 25/2011 il legislatore ha inteso rilanciare la funzione dei Consorzi di bonifica attraverso un processo di riordino degli enti e l'attribuzione agli stessi di nuove competenze e responsabilità. In particolare, al tradizionale compito di sostegno all'agricoltura si aggiunge il compito di valorizzare il patrimonio ambientale, agricolo e paesaggistico.

Il riordino del 2011 avviene in continuità con i processi di riorganizzazione dei territori e semplificazione degli enti del sistema allargato della Regione. Obiettivi di contenimento dei costi (realizzazione di una maggiore efficienza della PA) e di miglioramento della qualità complessiva dell'azione degli enti (aumento delle funzioni e dell'efficacia) sono presenti, infatti, anche nei provvedimenti di riorganizzazione finanziaria e gestionale dei Comuni e delle Comunità Montane attraverso processi di gestione associata.

Tuttavia, se i sopraccitati interventi, che riguardano l'architettura istituzionale e amministrativa del territorio regionale più in generale, sono classificabili come politiche costituenti, la *policy* di riordino dei Consorzi è caratterizzata da aspetti maggiormente regolativi (Wilson 1980 e Lowi, tabella 1). Essa investe ambiti di *policy* specifici, quali l'agricoltura, l'ambiente e il territorio, e vede coinvolti in modo diretto portatori di interesse del mondo agricolo (consorziati) e beneficiari delle attività dei Consorzi non afferenti necessariamente al mondo agricolo.

Preliminarmente all'analisi dei costi e dei benefici che tale politica regolativa può generare su gruppi ristretti di beneficiari o su categorie ampie di cittadini, è utile indagare alcuni aspetti di politica generale della riforma che possono aver condizionato alcune logiche dell'implementazione.

Facendo riferimento, nelle dinamiche del processo decisionale, alla dicotomia *top-down vs. bottom up* (su questo punto si veda la parte metodologica del capitolo 2), il riordino e la riorganizzazione dei Consorzi secondo una logica prevalentemente *top-down* può aiutare a spiegare, all'interno delle giunte regionali, l'implementazione secondo la cosiddetta salienza politica (Baird 2004)³, mentre, al contrario, una prospettiva maggiormente *bottom-up* può contribuire a spiegare il maggior peso degli

³ In generale, secondo la letteratura politologica, in presenza di una elevata salienza politica del tema, si ritiene plausibile osservare un maggior controllo politico dell'implementazione, secondo una prospettiva più marcatamente *top-down*. Al contrario, alla bassa salienza politica del tema si ritiene possa accompagnarsi una minore capacità di orientare l'implementazione dall'alto, con il conseguente prevalere della prospettiva *bottom-up*. Sono considerate *proxy* della salienza politica di una *issue* la sua attribuzione a un assessorato di elevato peso politico (ruolo importante dell'assessore all'interno del partito, forte visibilità esterna, ampie risorse economiche e organizzative dell'assessorato, qualità e quantità delle risorse umane ecc.) e la permanenza nel tempo della delega presso lo stesso assessorato. Si formulano pertanto le ipotesi che 1. la continuità nella gestione della delega da parte degli assessorati e 2. l'attribuzione della delega stessa ad assessorati con maggiore peso politico aumentino la probabilità che l'implementazione segua una logica di tipo *top-down*. Specularmente, si ritiene che 3. lo "spacchettamento" o il passaggio della delega fra assessorati diversi e 4. l'assegnazione della delega ad assessorati con minore peso politico possano aumentare le probabilità di implementazione secondo una logica di tipo *bottom-up*.

“operatori” (i Consorzi) e degli apparati amministrativi regionali nella definizione dei dettagli operativi dell’implementazione. Come risaputo, nel primo caso il processo di attuazione della policy è proceduto quasi linearmente dal vertice politico e burocratico che l’ha formulata e approvata fino alla base. Nel secondo caso, invece, gli importanti e spesso decisivi dettagli operativi dell’attuazione della policy sono definiti, selezionati e tradotti in pratiche specifiche anche dagli “operatori” (nel nostro caso i Consorzi e URBIM) che, nell’agire a diretto contatto con i fruitori dei servizi, esercitano una certa discrezionalità basata sulla competenza tecnica circa che cosa decidere e come attuare le decisioni.

Al tema del riordino dei Consorzi, anche al fine di verificare il tipo di approccio (*top down* o *bottom up*), è stata ricostruita l’attribuzione all’interno delle ultime quattro giunte regionali della delega sui Consorzi:

Tabella n.n. - Assessorati con delega in materia di Consorzi di bonifica e irrigazione (2005-2018)

Giunte	XI legislatura marzo 2018- oggi	X legislatura 2013-2018	IX legislatura 2010-2013	VIII legislatura 2005-2010
Assessorato con delega in materia di Consorzi	Agricoltura (Fabio Rolfi)	Territorio, Urbanistica e Difesa del Suolo (Viviana Beccalossi)	Territorio e Urbanistica (Daniele Belotti)	Agricoltura (Viviana Beccalossi, Luca Ferrazzi)

Fonte: informazioni da <http://www.regione.lombardia.it/> e <http://www.urbimlombardia.it/>

Il tema dei Consorzi è stato gestito nel tempo da assessorati regionali diversi. È possibile osservare come esso sia passato da assessorati quali l’Agricoltura nella VIII legislatura ad assessorati quali Territorio e Urbanistica nelle legislature IX e X. Nella giunta attualmente in carica (l’XI), la delega in materia di Consorzi di bonifica e irrigazione è tornata all’assessorato Agricoltura.

E nel processo che parte dalla normativa fino all’implementazione, si nota un ruolo importante esercitato dagli stessi Consorzi, così come da alcuni stakeholder (URBIM, esperti consulenti) che concorrono a rendere più consensuale la *policy* tra i diversi attori in gioco.

4.1. Il ruolo dei Consorzi nell’implementazione della policy

L’analisi dell’implementazione del riordino dei Consorzi di bonifica ha potuto beneficiare anche delle riflessioni emerse durante lo svolgimento di due *Focus group* con i direttori dei Consorzi, organizzati a Milano nella prima settimana di giugno 2018. Nel corso dei *Focus group* sono state rilevate alcune criticità sull’attuazione del riordino, riconducibili complessivamente a quattro temi principali di seguito riportati.

4.1.1. Frammentazione fra e intra Consorzi

Il processo di riordino dei Consorzi avviato nel 2011 presenta alcuni elementi di *disomogeneità*. A un riordino *formale*, con cui sono stati creati i nuovi enti consortili su ciascuno dei nuovi Comprensori, sono costituiti gli organi di governo ed è data operatività ai nuovi enti, a volte si contrappone un

riordino *sostanziale*, in cui emergono problematiche legate alla programmazione e alla gestione delle attività consortili.

Nonostante il tentativo di realizzare una maggiore unificazione sia un obiettivo in parte perseguito da alcuni enti sin da prima del riordino del 2011, e nonostante la larga maggioranza degli enti consorziati giudichi meritorio e opportuno il progetto di accorpamento, permangono realtà frammentate e che vedono la presenza di numerosi operatori privati.

La nuova riforma non sarebbe stata in grado di impedire condizioni di spiccata eterogeneità non solo *fra* i diversi Comprensori, ma anche *all'interno* dei Comprensori stessi. Quest'ultima è spesso dovuta al fatto che i processi di fusione hanno messo insieme Comprensori anche molto diversi, che di conseguenza stentano a proporre Piani di bonifica unificati. È questo il caso di fusioni che hanno unificato realtà territoriali collinari e di pianura (Consorzio Garda Chiese), o degli accorpamenti interregionali in cui i territori presentano conformazioni complesse o colture agricole diverse (Consorzio Territori del Mincio).

Se, per alcune funzioni, l'accorpamento di realtà anche eterogenee è stato valutato positivamente, per altre funzioni esso è stato giudicato troppo pesante e perciò incapace di conseguire risultati significativi in termini di maggiore omogeneità.

Il passaggio, nella X legislatura, della gestione della delega in materia di Consorzi dall'assessorato all'Agricoltura all'assessorato al Territorio non è stato giudicato di per sé negativamente (in alcuni casi, anzi, si ritiene che la delega abbia ricevuto una più ampia attenzione in un assessorato diverso da quello all'Agricoltura). Tuttavia, la maggior parte degli enti consorziati ritiene che esso abbia dato luogo a una sorta di "spacchettamento" dei temi sull'acqua (ad oggi peraltro ancora presente) che non ha perciò aiutato a diminuire la frammentazione delle attività dei Consorzi.

Complessivamente, la *policy* di riordino sembra registrare, a parità di input legislativo, esiti diversi *fra* Comprensori e *all'interno* degli stessi Consorzi. Questo mette in luce la debolezza di una logica di implementazione di tipo top-down e dà conferma invece del ruolo decisamente attivo dei destinatari del riordino nel determinare le traiettorie possibili della riorganizzazione.

4.1.2. Il rapporto con i privati (il rischio del free-riding)

Sin dal testo unico del 2008, era emerso il tentativo di ridurre la numerosità degli operatori privati nei territori. Questo tuttavia non è stato possibile: gli enti privati sono rimasti e non sono confluiti nei nuovi Consorzi. Fra gli obiettivi del riordino vi è quello di realizzare un maggiore coordinamento fra Consorzi di bonifica e consorzi privati. A questo proposito, emerge che in alcuni Comprensori non vi sono problemi nella gestione del rapporto con i privati, ma ciò non sarebbe esito di nuove misure messe in atto con il riordino, bensì di situazioni positive già in essere. In alcuni casi, il problema del rapporto con i privati non è nemmeno percepito come una reale posta in gioco della *policy* di riordino. I privati a loro volta non sembrano incentivati a unirsi ai Consorzi, da cui temono anzi di essere "fagocitati".

In alcune realtà, i privati chiedono di convenzionarsi con i Consorzi, ma non come esito delle prescrizioni legislative, bensì per i vantaggi che essi possono trarre dal punto di vista della gestione. In questo senso, i privati tendono sovente ad essere percepiti come free-rider, che mirano ad avvantaggiarsi delle maggiori competenze tecnico-amministrative acquisite dai Consorzi, anche in seguito alle politiche di riordino.

4.1.3. Multidimensionalità delle funzioni

L'analisi diacronica della normativa ha messo in luce il costante aumento delle funzioni attribuite ai Consorzi, in particolare delle attività in grado di generare benefici ambientali, conservare e tutelare il suolo, valorizzare il territorio e il paesaggio.

È questo un aspetto dell'implementazione della normativa su cui si registrano alcune criticità da parte degli enti consortili. Pur non rifiutando il loro ruolo di generatori di benefici ambientali, i Consorzi lamentano infatti la necessità che questo ruolo sia riconosciuto anche nei fatti, mettendo a disposizione strumenti e risorse economiche, per poterlo svolgere. In mancanza di ciò, il "core business" della loro attività non può che rimanere incentrato prima di tutto sulle attività di irrigazione e di bonifica.

Il riordino ha anzi, per certi aspetti, fatto emergere ancor di più la centralità della *policy* della gestione dell'acqua. Si registra che mancano (e sarebbero necessarie) figure professionali *ad hoc* per realizzare attività di valorizzazione dell'ambiente. La stipula di accordi e convenzioni con i Parchi è uno degli interventi realizzati per rispondere a tale finalità. Le tematiche della valorizzazione ambientale sono spesso residuali anche perché non finanziate, né percepite come parte della missione principale dei Consorzi, laddove invece potrebbero diventare un'opportunità di presidio e tutela del territorio rurale.

CAPITOLO 5. Indicazioni di policy

Alla luce di quanto emerso dalla missione valutativa, è possibile individuare alcuni aspetti sui quali la politica regionale può intervenire sia per potenziare il percorso di integrazione tra politica di gestione delle acque pubbliche e le altre politiche regionali sia per superare le criticità emerse dal punto di vista operativo ed organizzativo.

Rapporto con i consorzi privati

È auspicabile, anche a partire dalle finalità contenute nel testo unico del 2008, un maggiore coordinamento e una maggior sinergia fra Consorzi di bonifica e consorzi privati, al fine di incentivare questi ultimi a unirsi ai Consorzi nello svolgimento di molte funzioni comuni (pur nella distinzione dei ruoli), allontanando così l'idea che i privati possano essere "fagocitati" dai Consorzi o che si comportino da free-rider.

Inoltre, si devono cogliere le opportunità in termini di vantaggi reciproci dal punto di vista della gestione, in modo tale che le competenze tecnico-amministrative acquisite dai Consorzi, anche in seguito alle politiche di riordino, diventino patrimonio comune.

Conoscenza dei territori non gestiti dai Consorzi

La carenza di conoscenze sugli usi delle acque nei territori non direttamente gestiti dai Consorzi fatica ad essere colmata e deve essere affrontata in modo più incisivo e in tempi rapidi. Si possono delineare due tipologie di misure. La prima tipologia passa per l'individuazione di pratiche virtuose che i Consorzi possono mettere in atto per facilitare i rapporti con gli enti privati ed avviare un percorso di condivisione di conoscenze e di buone pratiche nell'ambito delle rispettive autonomie. Tra queste pratiche l'analisi condotta ha evidenziato l'offerta di servizi amministrativi e tecnici da parte dei Consorzi agli enti privati, ma altre se ne possono senz'altro individuare nell'ambito di un confronto tra i Consorzi sulle buone pratiche che potrebbe essere coordinato da ANBI-Lombardia, a cui si è fatto cenno al punto precedente. L'altra tipologia di misure comporta lo studio di possibili interventi di carattere normativo o regolamentare che condizionino il rilascio e il rinnovo di concessioni d'uso delle acque al rispetto di precisi vincoli sulla raccolta e trasmissione a Regione di informazioni e misure che consentano di conoscere e controllare gli usi stessi nel corso del tempo, escludendo gli enti inadempienti (ed eventualmente i loro utenti) da qualunque forma di finanziamento regionale. Evidentemente si tratta di misure che vanno studiate e valutate con attenzione in tutte le loro possibili conseguenze prima di una loro eventuale introduzione.

Reticolo minore dei Comuni

Emerge dall'analisi come i Comuni, titolari della gestione del reticolo minore, deleghino frequentemente ai Consorzi la manutenzione dei canali senza poter garantire la copertura finanziaria per i servizi ricevuti. Si tratta di un onere che i Consorzi accettano di sostenere per garantire la buona manutenzione del territorio ma che richiederebbe un approfondito riesame per rendere il rapporto istituzionale coerente con l'attribuzione delle funzioni svolte.

Manutenzione opere di valorizzazione ambientale

Le funzioni, definite con la l.r. 31/2008 (art.76, comma 1), assegnate ai Consorzi comportano sempre di più la realizzazione di attività in grado di generare benefici ambientali, conservare e tutelare il suolo, valorizzare il territorio e il paesaggio. Tali funzioni vengono efficacemente svolte dai Consorzi in quanto dotati di expertise, strutture e personale in grado di intervenire sui beni demaniali di loro competenza. Se da un lato gli investimenti per la realizzazione delle opere vengono effettuati attraverso finanziamenti finalizzati a valere su strumenti quali il Programma di Sviluppo Rurale o il Programma Operativo Regionale dei Fondi Strutturali, dall'altro manca un quadro normativo in grado di associare a tali funzioni le risorse finanziarie necessarie alle attività di manutenzione.

Recupero del costo pieno

Il recepimento della direttiva 2000/60, nella parte relativa al recupero dei costi relativi ai servizi idrici (art. 9), vede i Consorzi impegnati in un vasto programma di implementazione di un sistema informativo in grado di fornire conoscenze puntuali relative alle stime del volume, dei prezzi e dei costi connessi ai servizi idrici al fine di consentire l'analisi economica finalizzata al recupero del costo pieno. Tale programma richiede uno sforzo di coordinamento da parte della Regione nei confronti di tutti i soggetti coinvolti sia per rendere più efficaci le informazioni esistenti, sia per migliorare il quadro informativo generale.

Armonizzazione della contribuenza

Il riordino ha avuto come conseguenza anche la necessità di rendere coerenti sistemi di contribuzione che in passato facevano capo a consorzi distinti. E' un tema che riguarda specificatamente ogni singolo consorzio in vista dell'adozione dei nuovi piani di classificazione degli immobili, ma un ausilio a tale processo potrebbe derivare dall'introduzione di strumenti di graduazione o di dilazione uniformi per tutto il sistema dei Consorzi, da definirsi a livello regionale.

Rafforzamento della struttura regionale

Si è riscontrato nel corso degli ultimi anni un significativo ridimensionamento della struttura regionale che coordina e controlla l'operato dei Consorzi di bonifica. Ciò ha determinato e determina alcune criticità nel rispondere puntualmente alle istanze provenienti dal sistema consortile, che sono cresciute nel tempo e coinvolgono questioni amministrative, tecniche, gestionali, politiche e normative. In tal senso sarebbe opportuno rivedere un nuovo potenziamento della suddetta struttura regionale.

Funzioni di ANBI-Lombardia

La linea avviata da Regione Lombardia con la D.G.R. n. X/6035 del 19 dicembre 2016 e con il progetto ISIL, che privilegia la responsabilizzazione e il coinvolgimento dei Consorzi, tramite ANBI-Lombardia, nella raccolta e gestione di dati e informazioni sullo stato e sugli utilizzi delle risorse idriche nei territori rurali, si è rivelata efficace e può essere ulteriormente sviluppata. In particolare, il ruolo di ANBI-Lombardia può essere ulteriormente rafforzato

estendendolo ad altri ambiti quali: la stima dei volumi utilizzati per auto-approvvigionamento e nei territori consortili non coperti da misure; l'organizzazione di attività formative per l'aggiornamento tecnico e il confronto tra le modalità operative nei diversi Comprensori; la realizzazione di progetti speciali per la sperimentazione di tecnologie e pratiche innovative per la difesa del suolo, l'irrigazione e la valorizzazione dei territori rurali.

CONCLUSIONI

I Consorzi di Bonifica della Lombardia hanno attraversato, e stanno attraversando, un lungo periodo di evoluzione, adattamento e riorganizzazione sulla spinta di sollecitazioni interne ed esterne. Il risultato, rinvenibile nell'assetto attuale, è la sintesi dello sforzo per rispondere alle esigenze della società, in continua evoluzione in termini di sicurezza idraulica, servizi alla produzione agricola, tutela e valorizzazione dell'ambiente e del territorio.

Il riordino conseguente alla L.R. 25/2011 si colloca in questo alveo, da un lato accompagnando e dall'altro accelerando il processo di adattamento alle nuove sfide che coinvolgono la gestione dell'acqua: cambiamenti climatici, competizione con gli altri settori (civile, industriale), inquinamento, sono tutti fenomeni che richiedono e richiederanno sempre più uno sforzo di efficientamento nella gestione, di aumento della quantità e qualità delle informazioni e delle conoscenze da utilizzare, di coordinamento orizzontale e verticale con tutti i soggetti che partecipano alle scelte e alle decisioni.

Il riordino avviene in continuità con i processi di riorganizzazione dei territori e semplificazione degli enti del sistema allargato della Regione. La *policy* di riordino dei Consorzi è caratterizzata da aspetti regolativi; essa investe ambiti di policy specifici, quali l'agricoltura, l'ambiente e il territorio, e vede coinvolti in modo diretto portatori di interesse del mondo agricolo (consorzati) e beneficiari delle attività dei Consorzi non afferenti al mondo agricolo.

Inoltre, il ruolo dei Consorzi nell'implementazione presenta alcune criticità legate a elementi di disomogeneità. A un riordino formale, con cui sono creati i nuovi enti consortili su ciascuno dei nuovi Comprensori, sono costituiti gli organi di governo ed è data operatività ai nuovi enti, si contrappone un riordino sostanziale, in cui emergono diverse problematiche legate alla programmazione e alla gestione delle attività consortili. Complessivamente, la policy di riordino sembra registrare, a parità di input legislativo, esiti diversi fra Comprensori e all'interno degli stessi Consorzi. Questo mette in luce la debolezza di una logica di implementazione di tipo top-down e dà conferma invece del ruolo decisamente attivo, se non addirittura cruciale dei destinatari del riordino, nel determinare le traiettorie possibili della riorganizzazione.

Nell'analizzare la riorganizzazione che i Consorzi hanno portato avanti a valle del riordino si può, quindi, osservare come essi stiano rispondendo in modo attivo al crescere delle richieste provenienti dai diversi livelli: politiche, mondo produttivo, società civile. E in questo senso il riordino ha costituito un'importante occasione per accelerare il processo adattativo. Ciò è stato determinato principalmente dalla necessità, da un lato, di rivedere tutta la struttura organizzativa (organigrammi, servizi tecnici, servizi generali) e, dall'altro, di rinnovare la programmazione e i relativi documenti. In particolare, i Piani di Classifica di diversi Consorzi vengono rinnovati nel giro di meno di un decennio, dando così l'opportunità di effettuare le necessarie misure di razionalizzazione e uniformazione dei criteri impositivi anche se persistono ancora forti sperequazioni tra un Consorzio e l'altro sia relativamente alle categorie di contribuenti chiamati a sostenerne i costi, sia nei livelli dei contributi richiesti. La riforma ha favorito un generale potenziamento degli uffici tecnici e, per i Comprensori che si sono ampliati, ha consentito una maggiore omogeneità di azione su aree più vaste e generalmente unitarie dal punto di vista idrografico. Anche dal lato della Regione, il riordino ha avuto

l'effetto di semplificazione della rete di rapporti, con un numero di interlocutori quasi dimezzato e con maggiori capacità di risposta e d'intervento

Quella dei Consorzi è certamente una risposta a più velocità: le realtà consortili mantengono ancora una certa eterogeneità nelle strutture organizzative e, di conseguenza, nella capacità di produrre e gestire un sistema informativo completo sulla dinamica delle acque, anche in ragione della presenza, in alcuni casi molto estesa, di consorzi privati di cui è difficile conoscere le dinamiche d'uso delle acque. Allo stesso modo permangono disomogeneità nella conoscenza del comprensorio di competenza, che si riflettono anche in sistemi contabili (riconducibili alla contabilità pubblica) non sempre adeguati a rispondere con tempestività alle esigenze gestionali di monitoraggio e controllo dell'attività consortile. Appare quindi opportuno accelerare il processo di introduzione del sistema contabile economico-patrimoniale. In ogni caso, la presenza di centri di costo dedicati all'attività di bonifica, di irrigazione e di gestione degli scarichi consente la separazione contabile dei singoli servizi, le diverse tipologie di contributi riscossi e la loro quantificazione così come è possibile identificare gli usi specifici per i quali questi sono impiegati.

Nelle aree in cui esercitano la gestione i Consorzi hanno un livello conoscitivo delle reti di canali di irrigazione e bonifica molto buono, che si è progressivamente strutturato all'interno dei sistemi informativi regionale (SIBITeR) e nazionale SIGRIAN) rendendosi più facilmente disponibile per gli utilizzi di pianificazione e indirizzo da parte degli enti di governo. Carente è invece ancora la conoscenza delle portate effettivamente derivate da corpi idrici superficiali e sotterranei e di quelle circolanti nei nodi più importanti delle reti irrigue ed effettivamente consegnate alle aziende agricole, oltre che delle restituzioni nei corpi idrici superficiali e dei rilasci nella falda acquifera. Su questo aspetto è intervenuta in modo incisivo la D.g.r. 19 dicembre 2016 - n. X/6035, che ha innescato un positivo processo di potenziamento delle reti di misura e di perfezionamento dei metodi di stima delle portate utilizzate, attualmente in pieno sviluppo. In questa direzione i Consorzi non solo hanno partecipato attivamente alle iniziative regionali ma hanno anche promosso autonomamente attività di approfondimento per poter sviluppare, in coerenza con le Linee Guida regionali, i propri documenti di pianificazione: Piani Comprensoriali di Bonifica, Irrigazione e Tutela del Territorio Rurale (appena completati e ora in fase di valutazione da parte di Regione) e Piani di Classifica (attualmente in elaborazione).

Il livello di sistematizzazione e accessibilità delle conoscenze, carente sotto vari punti di vista all'atto della promulgazione della riforma, è senz'altro migliorato negli ultimi anni e, sebbene altri interventi normativi siano stati determinanti nell'innescare questo processo virtuoso (es. condizionalità ex ante richiesta per accedere ai contributi comunitari), la riforma stessa ha creato condizioni più favorevoli perché esso potesse svilupparsi. Lungimirante, in questo senso, si è rivelata l'azione promossa dalle tre DG Regionali con il progetto ISIL, avviato nel 2015 e ancora in corso.

Assai diversa è la situazione nei contesti in cui operano gli enti irrigui privati, dove il livello delle conoscenze è generalmente molto scarso e, soprattutto, non strutturato e di fatto inaccessibile sia da parte di Regione sia dei Consorzi.

Salvo rare eccezioni, la riforma non ha inciso in modo significativo sull'assetto delle aree controllate dagli enti irrigui di natura privatistica, non tanto nel senso di determinare una diminuzione del loro numero, quanto di favorire un migliore raccordo tra gli enti irrigui e il Consorzio di riferimento, portando ad una maggiore omogeneità dello stato delle conoscenze e delle modalità di gestione delle risorse idriche.

Riferimenti bibliografici e sitografici citati

Baird V. A., 2004. 'The Effect of Politically Salient Decisions on the U.S. Supreme Court's Agenda', in *The Journal of Politics* 66(3): 755-772.

Bobbio L., 2002, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza: Bari-Roma.

Caciagli, 2006, *L'Europa delle regioni. Devoluzioni, regionalism, integrazione europea*, Il Mulino: Bologna.

Caramani D., a cura di, 2012, *Scienza Politica*, Egea Bocconi: Milano.

Dente B., a cura di, 1990, *Le politiche pubbliche in Italia*, Il Mulino: Bologna.

Denters B. and Rose L.E. (eds), 2005, *Comparing local governance: trends and developments*, Palgrave Macmillan: New York.

Lowi T.J., 1964, *American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory*, in "World Politics", vol.16, n.4, pp.677-715; trad.it. "Politiche Pubbliche, 'case studies' e teoria politica", in Lowi T.J., 1999, *La scienza delle politiche*, Il Mulino: Bologna.

Regonini G., 2001, *Capire le politiche pubbliche*, Il Mulino: Bologna.

Swenden W., 2006, *Federalism and Regionalism in Western Europe. A Comparative and Thematic Analysis*, Palgrave Macmillan: Basingstoke, UK and New York US.

Wilson J.Q. (ed) (1980) *The Politics of Regulation*. Basic Books: New York.

URBIM Lombardia e UNIMI DISAA (2016) [Progetto ISIL - Relazione finale](#), Milano dicembre 2016

www.anbilombardia.it

www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioServizio/servizi-e-informazioni/Enti-e-Operatori/Territorio/governo-delle-acque/irrigazione-e-bonifica/modalita-di-quantificazione-dei-volumi-derivati-ed-utilizzati-ad-uso-irriguo-delle-restituzioni-al-reticolo-idrografico-dei-rilasci-alla-circolazione-sotterranea/come-quantificare-uso-restituzione-rilascio-acqua-uso-irriguo

<http://normelombardia.consiglio.regione.lombardia.it/NormeLombardia/Accessibile/main.aspx?view=showdoc&iddoc=lr002011122800025>

ALLEGATI

A - Schede esplicative sui sistemi informativi regionali

SIBITeR
<p>Acronimo: Sistema Informativo per la Bonifica, l'Irrigazione e il Territorio Rurale</p> <p>Anno di avvio del progetto: 1997</p> <p>Risorsa web: www.geoportale.regione.lombardia.it/</p>
<p>SIBITeR è il sistema informativo regionale che la Direzione Generale Agricoltura ha realizzato - e continua a realizzare - a partire dal 1997 con la collaborazione dei Consorzi di Bonifica lombardi. SIBITeR ha permesso di raccogliere, elaborare e gestire dati sui Consorzi di Bonifica, sui canali, sui bacini irrigui e di scolo, sui manufatti idraulici, sulle derivazioni e sulle concessioni di acqua irrigua.</p> <p>All'interno del database sono presenti oltre 20.000 km di canali con tutte le informazioni necessarie per descriverli nel dettaglio: ente gestore, proprietario, ente utilizzatore (irriguo e/o di bonifica), dati SIGRIA, tipo di infrastruttura (canale a pelo libero, condotta in pressione o raccordo al reticolo naturale), tipo di sede, pendenza, caratteristiche della sezione, portata, rivestimento, consolidamento del piede di scarpa, granulometria del fondo, vegetazione in alveo, comportamento della falda, perdite, modalità di manutenzione, dati di controllo della vegetazione e sugli spurghi, informazioni sulle asciutte, caratteristiche amministrative e funzionali, presenza di manufatti e informazioni relativi a manufatti, impianti di monitoraggio e impianti di sollevamento (potenza, dislivello, numero pompe, bacino servito, portata ecc).</p> <p>Questi dati sono attribuibili ai diversi tratti che compongono ogni canale ed è quindi possibile raggiungere un livello di dettaglio molto elevato.</p> <p>Grazie a SIBITeR si possiede oggi un patrimonio di conoscenze sulla realtà irrigua e di bonifica della Lombardia. Le informazioni contenute nella banca dati sono necessarie, in generale, a supportare l'attività di pianificazione in materia di irrigazione e salvaguardia del territorio rurale.</p>

SIGRIA

Acronimo: Sistema Informativo per la Gestione delle Risorse Idriche in Agricoltura

Anno di avvio del progetto: 1999

Risorsa web: www.geoportale.regione.lombardia.it/

Il progetto SIGRIA è stato finanziato dal Ministero per le Politiche Agricole e Forestali nell'ambito dei Programmi Interregionali previsti dalla Legge 499/99 "Razionalizzazione degli interventi nei settori agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale". SIGRIA ha consentito di descrivere, analizzare e aggiornare in modo integrato - e a scala nazionale - tutti gli aspetti relativi all'impiego dell'acqua per l'irrigazione, e ha fornito un quadro conoscitivo omogeneo per tutte le regioni italiane. Il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali infine utilizza SIGRIA come supporto alla propria programmazione finanziaria nell'ambito degli investimenti per l'irrigazione.

Il progetto prevedeva che ogni regione realizzasse il SIGRIA regionale dietro il coordinamento e la supervisione dell'INEA; Regione Lombardia con delibera ne ha successivamente affidato ad URBIM la realizzazione con il coinvolgimento diretto dei Consorzi di Bonifica.

Il sistema informativo è strutturato in 4 sezioni:

Parte I – Informazioni sugli enti irrigui

La sezione contiene le informazioni che permettono di descrivere la strutturazione e la modalità di gestione del sistema agricoltura; è a sua volta suddivisa in 3 sottosezioni principali (enti irrigui, comprensori e distretti).

Per ogni ente, comprensorio e distretto sono stati raccolti i seguenti dati:

Enti irrigui: notizie generali, referenti, personale disponibile, addetti alla gestione e manutenzione degli impianti, contribuenza consortile;

Comprensori e distretti irrigui: superfici, durata della stagione irrigua, sistemi di irrigazione, esercizio irriguo, reti di distribuzione, contribuenza.

Parte II – Dati sulle fonti

Questa sezione contiene le informazioni sulle fonti e sulle relative concessioni (enti irrigui utilizzatori, ente gestore, tipologia dell'opera di presa, modalità di prelievo, volume prelevato, anno di realizzazione, quota, anno di rilascio della concessione e durata in anni, portata concessa per i diversi usi ed ente titolare della concessione, importo del canone). È anche possibile ritrovare informazioni sulla qualità delle acque alla fonte (presenza monitoraggio, legge di riferimento del monitoraggio, livello di qualità).

Parte III – Elementi costitutivi della rete idrica

Vengono fornite le informazioni relative ai nodi e ai tronchi in cui sono stati suddivisi i canali che costituiscono la rete irrigua:

Nodi: nome e tipologia del nodo, ente irriguo utilizzatore, posizione del nodo lungo la rete, potenza, ettari serviti e consumo annuo in caso di impianti di sollevamento, nel caso di vasche la capacità.

Tronchi: nome, enti utilizzatori, ente gestore, caratteristiche tecniche del tronco, dati sulla

realizzazione (tipo di utilizzazione, tipologia, materiale, lunghezza, pendenza, sezione o diametro, ecc), dati sulla portata.

Parte IV – Varie

Contiene le informazioni riguardanti gli enti gestori della rete e gli eventuali depuratori connessi alla rete.

RIRU

Acronimo: Reticolo Idrico Regionale Unificato

Anno di avvio del progetto: 2012

Risorsa web: www.geoportale.regione.lombardia.it/

Nell'ambito del gruppo di lavoro istituito nel 2012 sul tema dell'idrografia è stato realizzato un reticolo idrografico unificato, risultato della condivisione dei reticoli idrografici presenti presso gli uffici dell'ente Regione. L'indagine all'interno di Regione, aveva infatti evidenziato la presenza delle seguenti banche dati territoriali, dotate di un reticolo idrografico: "Carta Tecnica Regionale 1:10mila", "Sistema Informativo Bonifica Irrigazione e Territorio Rurale - SIBITeR", "Sistema Informativo Beni Ambientali - SIBA", "Reticolo idrografico principale ai fini della polizia idraulica - RIP", "Piani di Gestione delle acque", "Acque pubbliche", "Database Topografico Regionale - DbTR".

Il RIRU costituisce quindi la somma di tutte le informazioni provenienti dai diversi database, anche se allo stato attuale non implementa ancora i reticoli derivanti dalle banche dati "Acque Pubbliche" e "DbTR".

I livelli informativi scaricabili dal servizio di download del geoportale regionale sono: Elementi Idrici - Tratti Idrici - Nodi Idrici - Corsi d'acqua del Reticolo idrografico principale ai fini della polizia idraulica (RIP) - Corsi d'acqua del Sistema Informativo Beni e Ambiti paesaggistici (SIBA) - Corsi d'acqua del Piano di Gestione delle acque (PdG) - Corsi d'acqua del Sistema Informativo Bonifica Irrigazione e Territorio Rurale (SIBITeR).

CUI

Acronimo: Catasto Utenze Idriche

Anno di avvio del progetto: 1999

Risorsa web: www.reti.regione.lombardia.it

Il Catasto Utenze Idriche è la banca dati regionale nella quale sono riportati i dati tecnici, amministrativi e gestionali relativi alle utenze di acqua pubblica. Il CUI contiene i luoghi in cui si trovano la presa e la restituzione, l'uso dell'acqua, la quantità di acqua utilizzata, la superficie irrigata, il quantitativo di potenza nominale prodotta e il numero del provvedimento di concessione d'uso. Il CUI è aggiornato dalle Province per le piccole derivazioni d'acqua e dalla Regione Lombardia per le grandi derivazioni d'acqua, secondo quanto stabilito dall'art. 6 del Regio Decreto 11 dicembre 1933, n.1775.

Il CUI è recentemente confluito in SIPIUI (vedi scheda seguente)

Il CUI comprendeva le informazioni relative all'utilizzo della risorsa idrica ed è stato quindi uno strumento necessario per la valutazione dell'impatto esercitato, a livello quantitativo, sui corpi idrici su cui insistono derivazioni. Sotto tale aspetto ha costituito un importante riferimento per la redazione dei Piani di Tutela nei quali devono essere adottate le misure volte ad assicurare l'equilibrio del bilancio idrico a livello di bacino.

SIPIUI

Acronimo: Sistema Integrato di Polizia Idraulica e di Utenze Idriche

Anno di avvio del progetto: 2014

Risorsa web: www.tributi.regione.lombardia.it/sipiui/

Il SIPIUI è un sistema software finalizzato alla gestione delle concessioni demaniali e della polizia idraulica lungo il reticolo principale dei corsi d'acqua della Regione Lombardia. SIPIUI consente di gestire la storicità delle pratiche, archiviare i dati dei soggetti interessati, calcolare i canoni di concessione, emettere i bollettini di pagamento e registrare i pagamenti.

Nel database del SIPIUI sono contenuti il luogo in cui si trovano la presa e la restituzione, la destinazione di uso dell'acqua, la quantità di acqua utilizzata, la superficie irrigata, il quantitativo di potenza nominale prodotta e il provvedimento di concessione all'uso dell'acqua. A partire dalle nuove pratiche sarà infine disponibile la georeferenziazione di tutte le opere esistenti su aree demaniali e pertanto soggette a concessione e/o autorizzazione.

L'integrazione del CUI in SIPIUI è stata completata nel 2018.

SIARL (ora SIS.Co.)
<p>Acronimo: Sistema Informativo Agricolo della Regione Lombardia</p> <p>Anno di avvio del progetto: 1999, dal 2014 Sis.Co.</p> <p>Risorsa web: https://agricoltura.servizirl.it/PortaleSisco/</p>
<p>SIARL è il sistema informativo che consente di conoscere i dati relativi alle Imprese Agricole Lombarde a alle loro domande elettroniche.</p> <p>Il SIARL costituisce quindi un'enorme fonte di dati in continuo aggiornamento, che fotografa in tempo reale l'evolversi dell'agricoltura regionale e che permette ad ERSAF e alla DG Agricoltura di portare avanti le seguenti attività:</p> <ol style="list-style-type: none">1) acquisizione delle mappe catastali e miglioramento della loro qualità;2) elaborazione delle informazioni geografiche del sistema. <p>I prodotti principali di queste elaborazioni, a cadenza annuale, sono costituiti da strati informativi tematici sulla distribuzione delle colture (Utilizzo Agricolo annuale) ed elaborazioni spaziali inerenti il monitoraggio delle domande del PSR (Piano di Sviluppo Rurale) per singola misura/azione.</p> <p>SIARL è ora confluito nel nuovo sistema integrato SIS.CO.</p>

FonTe
<p>Acronimo: Tutela e valorizzazione dei Fontanili del Territorio lombardo</p> <p>Anno di avvio del progetto: 2007</p> <p>Risorsa web: www.agricoltura.regione.lombardia.it</p>
<p>Nell'ambito del progetto di ricerca "Sistema per la tutela e la valorizzazione dei fontanili del territorio lombardo - FONTE" è stata condotta una verifica dei fontanili lombardi attraverso il rilievo diretto sul territorio.</p> <p>È stata affrontata la classificazione funzionale dei fontanili, con l'individuazione di indici per la misura delle funzioni irrigua, naturalistica, paesaggistica e storico-culturale. L'approfondimento della conoscenza dei fontanili ha permesso di definire delle linee guida per la loro gestione, e alcuni criteri di intervento per la conservazione di questo importante patrimonio.</p> <p>Il censimento dei fontanili è stato effettuato con metodologia omogenea per tutto il territorio e realizzato su base GIS (Geographical Information System), in modo da creare il Sistema Informativo Territoriale dei Fontanili della Lombardia, una banca dati compatibile e integrata con il SIBITeR e con la Carta Naturalistica della Lombardia, contenente informazioni relative alle caratteristiche idrologiche e naturalistiche e allo stato di gestione e</p>

manutenzione dei fontanili (circa 1600 fontanili censiti, per circa 1150 fontanili ancora presenti).

Le schede dei fontanili censiti sono contenute nel DVD allegato al Quaderno della Ricerca, che permette la ricerca dei fontanili in base alla provincia ed al comune di appartenenza, mentre la banca dati GIS è stata integrata nel Geoportale di Regione Lombardia.

ISIL

Acronimo: Indagine sui Sistemi Irrigui della Lombardia

Anno di avvio del progetto: 2015

Risorsa web: www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/servizi-e-informazioni/enti-e-operatori/territorio/governo-delle-acque/Irrigazione-e-bonifica

Negli ultimi anni, sulla spinta delle politiche nazionali e comunitarie e del progressivo manifestarsi degli effetti dei cambiamenti climatici in atto, si è riscontrata la necessità di approfondire e sistematizzare le conoscenze sui sistemi irrigui e sugli usi delle risorse idriche in ambito rurale.

In questo contesto si inserisce il progetto ISIL (Indagine sui Sistemi Irrigui della Lombardia) promosso da URBIM Lombardia, Università degli Studi di Milano-DISAA, Consorzi di Bonifica e Irrigazione e supportato e finanziato da Regione Lombardia con tre Direzioni Generali (DG Agricoltura, DG Territorio e DG Ambiente).

Lo scopo di questo studio, che ha preso il via agli inizi del 2015 e che terminerà alla fine del 2018, è di ottenere una conoscenza a scala locale, con copertura per l'intero territorio dei Comprensori di bonifica e irrigazione, di tutte le informazioni riguardanti le fonti, l'adduzione e la distribuzione delle acque irrigue. A tal fine ogni Comprensorio viene suddiviso in unità irrigue elementari, dette "Comizi irrigui", così che la quantità, la distribuzione e le modalità di utilizzo della risorsa idrica siano rappresentate ed analizzate con estrema precisione. ISIL affronta inoltre per la prima volta la sfida di conoscere approfonditamente i sistemi di irrigazione e bonifica, non solo dal punto di vista delle infrastrutture ma anche delle modalità di gestione delle acque nei Comprensori lombardi e di costruire un sistema centralizzato e omogeneo di tutte le informazioni sul tema.

Unendo queste informazioni alle serie storiche di portate derivate dai corsi d'acqua naturali e alle misure delle variabili agrometeorologiche, sarà possibile disporre degli elementi necessari per il calcolo del bilancio idrologico per ogni singolo comizio, rendendo così possibile l'identificazione delle zone che presentano carenza idrica e le zone che dispongono di dotazioni adeguate o addirittura sovrabbondanti.

I dati raccolti costituiscono una base conoscitiva molto importante per supportare la definizione degli interventi da parte dei Consorzi e per orientare le politiche regionali.

Sistema informativo per l'analisi tecnica, economica e strutturale finalizzata alla valutazione della performance dei Consorzi di bonifica e irrigazione della Lombardia

Anno di realizzazione del progetto: 2012

In occasione del riordino dei consorzi di bonifica e irrigazione la Direzione Generale Territorio, Urbanistica e Difesa del suolo ha predisposto una ricognizione avente il preminente obiettivo di individuare tutti gli elementi strutturali ed economico patrimoniali sia dei consorzi oggetto di riordino, al fine di tenere traccia delle caratteristiche quantitative e qualitative sia dei consorzi originari e, conseguentemente, di quelli di nuova costituzione, sia dei consorzi che mantengono inalterata la struttura e la dimensione.

Le informazioni derivanti dalla ricognizione hanno consentito di disporre di un bagaglio informativo utile a diverse finalità. Infatti, la presenza di un sistema informativo consente:

- a ciascun consorzio di monitorare l'andamento gestionale, attraverso la dinamica degli indicatori economico-patrimoniali e di produttività;
- a ciascun consorzio di verificare il proprio posizionamento rispetto agli altri consorzi ed individuare eventuali elementi critici dell'assetto strutturale e gestionale;
- a Regione Lombardia di avere un quadro conoscitivo utile alle azioni di programmazione e di destinazione delle risorse pubbliche per gli investimenti nel settore della difesa idraulica e della gestione delle risorse irrigue.

Le rilevazioni ottenute con la ricognizione, unitamente ai dati derivanti da altre rilevazioni quali il SIBITER o i censimenti, consentono di realizzare un sistema informativo sulle caratteristiche strutturali, patrimoniali ed economiche utile a monitorare la performance di ciascun consorzio, così come ad individuare le possibili criticità o vulnerabilità negli aspetti gestionali.

B – Scheda di rilevazione delle entrate e delle uscite

Ricognizione valori economico/ finanziari dei Servizi				
Anno 2017 - Competenza				
	Consorzio			
	irrigazione	bonifica	totale	
n. contribuenti				
Entrate				
	bonifica	irrigazione	polizia idraulica	altro
ammontare contributi consortili (€)				
	totale			
ammontare contributi pubblici all'attività corrente(€)				
	totale			
lavori in concessione (€)				
	U. E.	Stato	Regione	altro
contributi pubblici in conto capitale				
	per enti pubblici	per privati		
attività commerciali e conto terzi (€)				
altre entrate (€)				

Uscite				
	bonifica	irrigazione	promiscuo	totale
costi operativi (€)*				
spese per energia /€)				
manutenzione ordinaria (€)				
manutenzione straordinaria (€)				
investimenti (€) **				
totale (€)	0	0	0	0

* di gestione servizi (personale, spese di funzionamento in genere) - promiscuo se non differenziabile

** spese per nuove opere

C – Scheda di ingresso per i focus group

a) Omogeneità vs disomogeneità; frammentazione vs. unitarietà; differenze vs. analogie

- 1) In alcuni comprensori coesistono consorzi privati che difficilmente riescono a coordinarsi con il consorzio di riferimento ai sensi della legge sul riordino. Su questo tema quali sono le problematiche legate alla programmazione e alla gestione delle attività consortili nelle realtà caratterizzate da una numerosa pluralità di altri soggetti operanti all'interno dei comprensori? Quali sono le azioni che si stanno mettendo in atto per garantire un maggiore coordinamento tra Consorzio di Bonifica e consorzi privati?
- 2) Emergono delle differenze significative nella gestione dei territori laddove l'irrigazione è gestita direttamente dai Consorzi di bonifica ovvero da Enti privati. Ai fini dell'efficacia dell'irrigazione, quanto è rilevante la differenza gestionale tra i due attori (consorzi e privati)? E quale interazione sussiste, se esiste, tra i due enti che agiscono sullo stesso territorio? La ridefinizione dei Comprensori e i provvedimenti conseguenti hanno facilitato le interazioni e migliorato il coordinamento delle attività?
- 3) Differenti livelli di conoscenza delle dinamiche della circolazione delle acque all'interno della rete consortile, con generale ritardo nel far fronte alle esigenze informative previste dalla direttiva 2000/60/CE e dal Regolamento UE 1305/2013 sullo sviluppo rurale fino alla recente d.g.r. 6035/2016. La ridefinizione dei Comprensori e i provvedimenti conseguenti hanno favorito la messa in atto di interventi per colmare il gap informativo rispetto a quanto richiesto dalle normative?

b) Contribuenti, beneficiari: chi paga? Chi ne beneficia? Costi concentrati e benefici diffusi o il contrario? È in atto una politica distributiva, redistributiva o semplicemente regolativa tra vecchi e nuovi contribuenti?

- 4) Vi sono differenti riferimenti metodologici e informativi per la redazione dei Piani di classificazione degli immobili. Vi sono conseguenti sperequazioni nei livelli dei contributi richiesti?
- 5) Emergono differenti impostazioni gestionali, che si traducono in differenti capacità impositive e, conseguentemente, platee differenziate di contribuenti. Ciò porta a ribaltare il percorso di formazione del bilancio dei consorzi: non già quantificazione dei contributi da riscuotere in ragione dei costi di gestione delle opere di bonifica, ma adattamento dei costi di gestione in relazione alla capacità di riscossione. Tale situazione può suscitare criticità nell'impatto sull'opinione pubblica?
- 6) Vi sono differenti livelli di conoscenza della quantità e qualità degli scarichi che recapitano acque nei canali consortili. Gli scarichi nei canali consortili sono censiti e i relativi contributi per il recapito registrati? Vengono periodicamente riesaminati gli atti di concessione e rideterminati i canoni in base alle informazioni raccolte?

- 7) Rispetto alla perequazione dei contributi consorziali, emergono alcune criticità nel sistema di contribuzione, soprattutto in ordine alla platea dei contribuenti e al riparto degli importi tra i consorziati. Alla luce del nuovo Piano di classifica e dell'aggregazione di consorzi, quali sono i criteri di imposizione considerati 'equi', tenendo conto di sistemi impositivi che sono sostanzialmente diversi? La variabilità tra i sistemi di imposizione dei consorzi che ne esce come può essere giustificata? Nella sperequazione che si crea (imprese agricole vs. extra-agricole; servizi di irrigazione vs. bonifica), quali attori sono beneficiati e quali invece pagano un costo maggiore?

c) Esternalità positive vs. esternalità negative in merito alla questione ambientale (attività non contemplata nel passato a carico dei consorzi). Quale adeguamento alla normativa?

- 8) Vi sono differenti criteri per la realizzazione della funzione ambientale assegnata ai consorzi. Quali sono i principali interventi consorziali realizzati per conseguire le finalità definite con la l.r. 31/2008 (art.76, comma 1), con particolare riferimento alle attività in grado di generare benefici ambientali, conservare e tutelare il suolo, valorizzare il territorio e il paesaggio?
- 9) Legato a tale aspetto vi è il processo di recupero dei costi ambientali (misure di risanamento) e della risorsa (efficienza allocativa). È possibile definire il grado di recupero dei costi ambientali e della risorsa?
- 10) Le attività che generano benefici ambientali, sulla base delle disposizioni di cui alla l.r. 31/2008 e che rientrano ormai nelle funzioni proprie dei consorzi, come sono state interiorizzate dai consorzi rispetto alle funzioni passate che erano maggiormente rivolte all'irrigazione e alla bonifica? Si sono dovute creare nuove figure professionali? E quali rapporti si sono instaurati con la Regione in merito a questa nuova funzione?

d) Rapporto dei Consorzi con Regione Lombardia e altri enti istituzionali

- 11) La ridefinizione dei Comprensori ha contribuito a chiarire gli obiettivi specifici e migliorare le aspettative dei Consorzi nei confronti di Regione? L'interazione con la Regione è di tipo collaborativo (problem solving), di negoziazione (bargaining) o di conflitto? Quali tipi di risorse (norme, tecniche, fondi pubblici ecc.) vengono messe a disposizione dalla Regione e quali sono le principali rivendicazioni da parte dei Consorzi? Essendo questa politica pubblica stata gestita da assessorati regionali diversi, ciò ha comportato gap informativi? I processi decisionali da un assessorato all'altro hanno comportato cambiamenti oppure, pur cambiando gli interlocutori, la gestione della politica si è manifestata sempre in modo lineare, a prescindere dall'assessorato di riferimento?
- 12) Oltre al rapporto con l'Ente Regione, i consorzi si relazionano con altri enti istituzionali a diversi livelli (Comuni, Province, unione di Comuni su alcuni Servizi ecc.): qual è l'attore principale di riferimento? E gli altri enti sub-regionali favoriscono la risoluzione del problema

o al contrario rischiano di rallentare il processo decisionale? Quali sono le principali criticità riscontrate in questi rapporti considerati di 'multilivello' (alcuni orizzontali, altri verticali)?



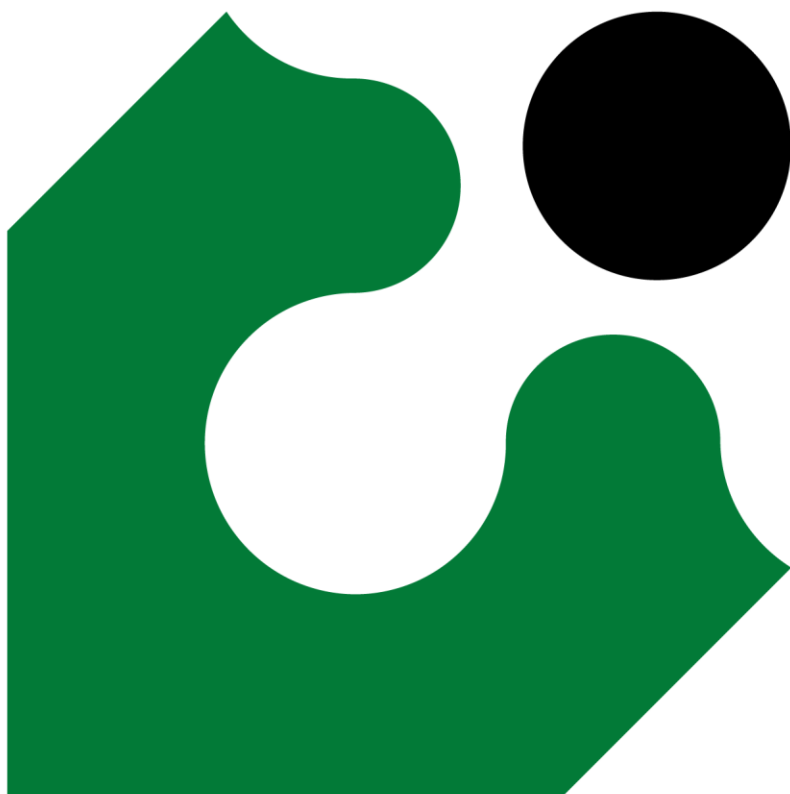
I risultati del riordino dei Consorzi di bonifica e irrigazione

Missione Valutativa

Executive Summary

Codice Polis - Lombardia TER17010

Settembre 2018



Executive Summary (cod. TER17010)

Rapporto finale della Missione Valutativa *“I risultati del riordino dei Consorzi di Bonifica e Irrigazione”*
(Codice PoliS-Lombardia TER17010).

Ricerca promossa per incarico del Consiglio regionale della Lombardia.

Consiglio regionale della Lombardia

Dirigente di riferimento: Elvira Carola

PoliS – Lombardia

Struttura Area Sociale e Territoriale

Dirigente di riferimento: Paolo Pinna

Project Leader: Marina Riva

Gruppo di ricerca: Claudio Gandolfi, professore ordinario di Idraulica Agraria; Guido Sali, professore ordinario di Economia ed estimo rurale, Dipartimento di Scienze Agrarie e Ambientali; Nicola Pasini, professore associato di Scienza politica, Dipartimento di Scienze sociali e politiche - Università degli Studi di Milano; Marina Riva, P.O. Analisi e Sviluppo delle politiche di Area Territoriale, PoliS-Lombardia.

Pubblicazione non in vendita.

Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento
può essere pubblicata senza citarne la fonte.

Copyright® PoliS-Lombardia

PoliS-Lombardia

Via Taramelli, 12/F - 20124 Milano

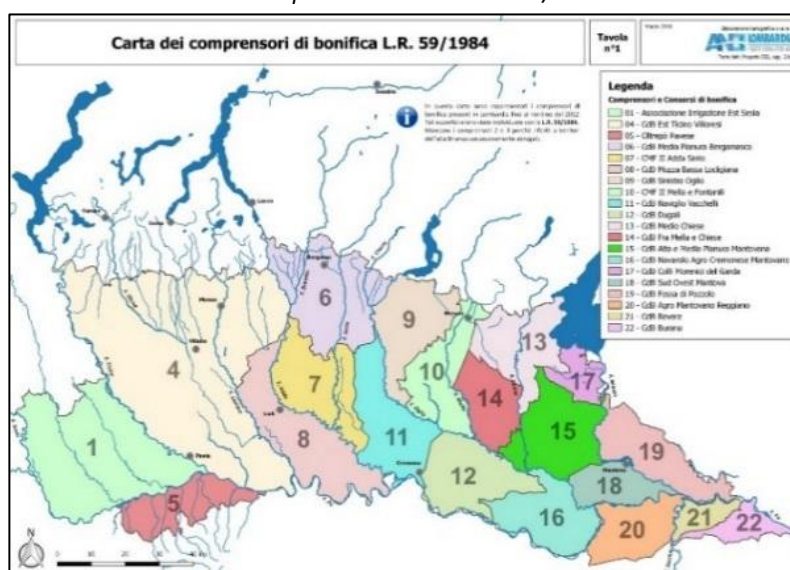
www.polis.lombardia.it

La missione valutativa

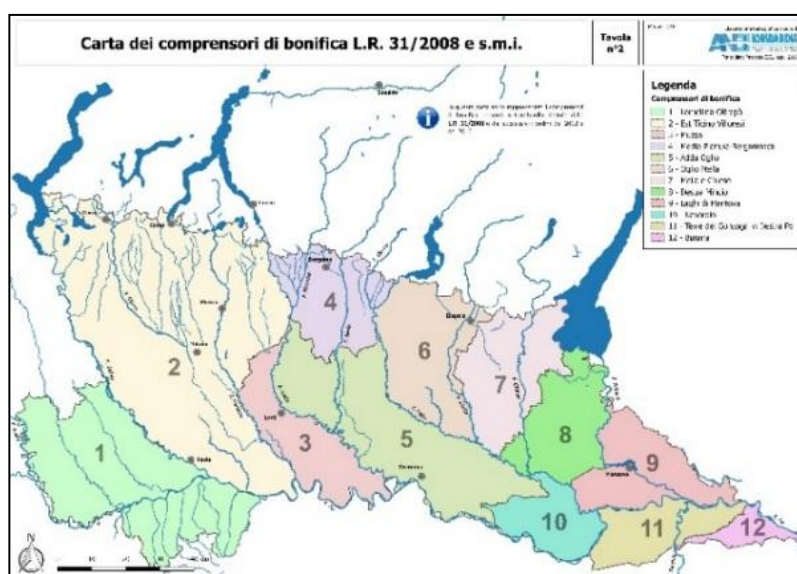
La missione valutativa promossa dal Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione del Consiglio Regionale uscente della Lombardia, d'intesa con la VIII Commissione consiliare ha lo scopo di conoscere i risultati del processo di riordino dei Consorzi di Bonifica (CdB).

Il riordino è il risultato di un processo di accorpamento dei Comprensori di bonifica, ossia delle porzioni di territorio della pianura irrigua lombarda su cui ha competenza un singolo Consorzio, e della successiva fusione dei Consorzi i cui comprensori erano stati riuniti. Tale processo ha portato alla riduzione dei Consorzi da 20 a 12 (cfr. Figura 1).

Figura 1 - Suddivisione della Pianura Lombarda in Comprensori di bonifica prima (in alto) e dopo (in basso) il riordino previsto dalla L.R. n. 25/2011



N.B. Nella numerazione dei 20 Consorzi mancano i numeri 2 e 3 a causa dei precedenti accorpamenti



Fonte: ANBI Lombardia

La finalità della missione è in particolare quella di rispondere ai seguenti interrogativi:

- a) qual è il livello di **attuazione del riordino dei Consorzi di Bonifica e delle direttive operative regionali** che hanno regolato la transizione verso il nuovo assetto, ed eventuali criticità incontrate nell'affrontare questo processo di cambiamento;
- b) quali sono state le **azioni volte a colmare le carenze informative** sul sistema delle acque gestito dai Consorzi;
- c) quali sono le **attività che i Consorzi hanno sviluppato accanto a quelle tipiche** di irrigazione e bonifica, quale peso rivestono attualmente e in prospettiva futura, e quali gli eventuali ostacoli alla diversificazione.

Tali obiettivi sono stati declinati in domande di valutazione secondo la seguente articolazione:

1. Quali sono gli esiti del processo di riordino dei Consorzi di bonifica? Quali risultati sono stati conseguiti in termini di uniformità delle modalità di funzionamento, di trasparenza e controllo dei costi? Il nuovo assetto si è realizzato in modo omogeneo tra i comprensori o sono sorte delle criticità? A che punto è il processo di elaborazione dei Piani comprensoriali di bonifica?
2. Quali elementi di uniformità o di differenziazione emergono dall'analisi comparata dei bilanci finanziari dei Consorzi e delle loro risorse umane? In quali casi è stata realizzata una separazione contabile per singoli servizi?
3. È possibile identificare in modo puntuale le tariffe applicate, le diverse tipologie di contributi riscossi e gli usi specifici per i quali questi sono impiegati, i ruoli e le funzioni specifiche del personale?
4. Quali informazioni hanno i Consorzi sulla loro rete idrica e sulle portate circolanti? È possibile identificare in modo puntuale fonti di prelievo? Quali sono le modalità di monitoraggio dei corsi d'acqua?
5. A che punto sono la conoscenza delle portate irrigue e il controllo dei consumi reali?
6. È possibile identificare i rilasci e le restituzioni?
7. Gli scarichi nei canali consortili sono censiti e i relativi contributi per il recapito registrati? Vengono periodicamente riesaminati gli atti di concessione e rideterminanti i canoni in base alle informazioni raccolte?
8. È possibile definire il grado di recupero dei costi ambientali (misure di risanamento) e della risorsa (efficienza allocativa)?
9. Quali sono i principali interventi consortili realizzati per conseguire le finalità definite con la l.r. 31/2008 (art.76, comma 1), con particolare riferimento alle attività in grado di generare benefici ambientali, conservare e tutelare il suolo, valorizzare il territorio e il paesaggio?

La missione è stata quindi impostata secondo tre direttrici valutative:

- una valutazione dell'efficienza della gestione, attraverso l'esame delle strutture organizzative e di come sono cambiate a seguito del riordino, nonché la valutazione dell'adeguatezza dei sistemi gestionali nel circoscrivere e monitorare le entrate e le uscite di ogni singola funzione consortile e nel considerare i costi ambientali connessi;

- una valutazione dell'efficacia della missione operativa dei Consorzi, che si esplica sostanzialmente nella gestione delle acque, sia per il loro allontanamento (bonifica) sia per il loro approvvigionamento (irrigazione), e nella creazione di benefici ambientali diffusi;
- una valutazione della policy nel suo complesso, partendo dall'analisi diacronica della normativa e affrontando la strategia del processo di riordino dal punto di vista della validità dell'azione di policy.

La struttura gestionale

Il riordino ha portato necessariamente a rivedere la struttura organizzativa dei Consorzi, con l'obiettivo di razionalizzarne la funzionalità e di migliorarne l'efficienza gestionale. Va comunque sottolineato il fatto che il processo di riordino rappresenta solo uno dei diversi impulsi che hanno spinto i CdB a sostenere uno sforzo non indifferente per rispondere alle sfide derivanti dall'evoluzione del contesto normativo, ambientale (in particolare climatico) e socio-economico nel quale operano. Basti ricordare il ruolo che i Consorzi hanno nell'attuazione della direttiva 2000/60/CE sulle acque, sia per quanto riguarda la conoscenza del sistema idrico (bilancio idrologico, misurazioni) che per quanto riguarda il recupero del costo pieno dell'acqua irrigua (non solo il costo dell'acqua quale fattore produttivo in agricoltura, ma anche il "sacrificio" degli altri settori che non possono usufruirne, nonché il costo ambientale in termini di variazioni quantitative e qualitative di risorsa a disposizione degli ecosistemi). Dal punto di vista climatico è evidente la sfida che i Consorzi devono affrontare, sia per garantire la disponibilità costante di acqua irrigua al settore agricolo, sia per far fronte ad eventi estremi che con sempre maggiore frequenza si verificano. Infine, dal punto di vista socio-economico, emerge crescente la domanda di qualità ambientale, paesaggistica, culturale dei territori che i Consorzi contribuiscono a mantenere e per cui sono stati investiti del ruolo di produttori di benefici ambientali dalla legge regionale n. 31/2008.

In questo contesto, il riordino ha costituito un'importante occasione per accelerare il processo di adeguamento delle strutture consortili e dare risposta alle nuove domande emergenti dalla società e dalla politica.

È certamente una risposta a più velocità: i Consorzi mantengono ancora una certa eterogeneità nelle strutture organizzative e, di conseguenza, nella capacità di produrre e gestire un sistema informativo completo sulla dinamica delle acque nei Comprensori di loro competenza, anche in ragione della presenza, in alcuni casi peraltro molto estesa, di consorzi privati all'interno dei Comprensori stessi. Le disomogeneità nella conoscenza dei Comprensori si riflettono anche in sistemi contabili (riconducibili alla contabilità pubblica) non sempre adeguati a rispondere tempestivamente alle esigenze di monitoraggio e controllo dell'attività consortile.

La valutazione degli effetti del riordino sulla struttura organizzativa e gestionale dei Consorzi consente di esprimere alcune considerazioni.

- Il fabbisogno di personale è rimasto sostanzialmente invariato rispetto alla situazione pre-riordino. Ogni Consorzio, infatti, ha affrontato il riordino tenendo in debito conto la situazione occupazionale derivante dalla storia precedente degli enti oggetto di fusione. Di fatto l'aggregazione dei Consorzi ha mantenuto la struttura organizzativa preesistente, così

come avvenuto in ambito contabile e gestionale, con conseguente conservazione anche delle posizioni dirigenziali e intermedie.

- La presenza di centri di costo dedicati all'attività di bonifica, di irrigazione e di gestione degli scarichi consente la separazione contabile dei singoli servizi, le diverse tipologie di contributi riscossi e la loro quantificazione così come è possibile identificare gli usi specifici per i quali questi sono impiegati. Spesso le spese per la manutenzione dei canali figurano come costi congiunti per il fatto che i canali svolgono funzione promiscua, ossia - a seconda delle stagioni e delle situazioni - consegnano l'acqua irrigua alle aziende e/o favoriscono il deflusso delle acque in eccesso. In questo caso i costi sono ripartiti con appropriate proporzioni tra la funzione di bonifica e quella di irrigazione
- Il processo di armonizzazione del sistema contributivo non è ancora stato compiutamente affrontato in quanto lo strumento deputato a ciò, ossia il Piano di Classificazione degli Immobili, dovrà essere redatto dai Consorzi entro la fine del 2018. In quella occasione si tratterà di appianare le forti differenze tra i Consorzi sia negli importi unitari che nella platea dei consorziati. Il numero e la categoria di contribuenti varia infatti tra Consorzio e Consorzio a seconda dell'organizzazione e dell'efficienza nell'implementazione del catasto consortile. Tale situazione si è trasformata in criticità con l'aggregazione di Consorzi aventi sistemi impositivi sostanzialmente diversi. I criteri generali e le indicazioni specifiche contenuti nelle "Linee guida per la disciplina ordinaria e organizzativa del processo di transizione dei Consorzi soggetti a fusione alla costituzione dei nuovi Consorzi" (allegato alla D.G.R. n. 3121 del 14 marzo 2012) predisposte da Regione Lombardia dovrebbero favorire il superamento degli ostacoli e consentire di raggiungere una maggiore coerenza ed omogeneità dei Piani rispetto alla situazione precedente.
- Secondo l'orientamento generale dei Consorzi, l'introduzione dei nuovi Piani di Classifica porterà sia ad un allargamento della platea dei contribuenti sia ad una rivisitazione degli attuali importi. Tale riorganizzazione richiederà una particolare attenzione, sia per far conoscere e per sensibilizzare i contribuenti sul ruolo e le funzioni per i quali il Consorzio richiede il contributo, sia per giustificare eventuali modifiche, anche sensibili, nell'importo richiesto.
- Emerge una criticità relativa alla gestione della funzione di bonifica svolta dal reticolo minore (i canali di competenza comunale). Infatti, mentre per il reticolo principale di loro competenza i Consorzi dispongono dello strumento di legge per la ripartizione dei costi legati a tale funzione, non è così per il reticolo minore. Per la gestione del reticolo minore i Consorzi esercitano quindi un'attività onerosa senza avere la possibilità di provvedere in modo trasparente alla relativa copertura finanziaria.
- Il coordinamento gestionale tra i Consorzi e gli enti irrigui privati, la cui presenza è ancora molto significativa in alcuni comprensori, è generalmente carente. È vero che il riordino non ha avuto come obiettivo diretto questa problematica, ma essa costituisce senz'altro uno dei nodi da risolvere per migliorare l'efficienza d'uso dell'acqua. Le esperienze di alcuni Comprensori mostrano come una strategia per affrontarla può incentrarsi sull'offerta di pacchetti di servizi (ad esempio, supporto alla gestione amministrativa o per l'accesso a finanziamenti) da parte del Consorzio agli enti privati in cambio di un maggior flusso informativo relativo all'utilizzo dell'acqua e delle fonti di approvvigionamento.

- I Consorzi si trovano spesso privi di strumenti amministrativi per monitorare e regolare l'apertura di nuovi pozzi da parte dei soggetti privati operanti nel loro territorio di pertinenza, per i quali le procedure autorizzative non contemplano l'interlocuzione con i Consorzi, causando una disarticolazione del quadro conoscitivo e la compromissione delle possibilità di avere un sistema informativo completo sulla base del quale impostare modelli rappresentativi delle dinamiche di circolazione delle acque superficiali e sotterranee.
- I Consorzi richiedono contributi anche per veicolare scarichi nei canali consortili, attraverso lo strumento amministrativo della concessione. Il censimento degli scarichi è sostanzialmente presente e completato nella generalità dei Consorzi e le concessioni vengono periodicamente riviste, anche se alcuni Consorzi mostrano la necessità di introdurre nuovi criteri su cui rideterminare le concessioni. Infatti, normalmente la concessione per lo scarico comprende il contributo per occupazione di demanio consortile da parte del manufatto deputato a convogliare le acque, mentre più rari sono i casi in cui anche la quantità e la qualità delle acque scaricate incidono sul valore della concessione.
- In attuazione della direttiva 2000/60/CE è previsto che i Consorzi siano i soggetti deputati al recupero dei costi ambientali (in termini di riduzione quali-quantitativa della risorsa idrica) e della risorsa (in termini di sottrazione dell'acqua ad altri possibili usi). In tal senso il riordino rappresenta ancora un'opportunità perché i Consorzi si pongano sempre più come enti protagonisti nella produzione di informazioni e conoscenze e nella sperimentazione di innovazioni nelle modalità di gestione delle reti di adduzione e distribuzione, così come nei metodi irrigui. Ciò favorirebbe un incremento dell'efficienza d'uso delle risorse idriche e consentirebbe l'adozione di sistemi di contribuzione irrigua basati anche sui volumi d'acqua utilizzati, anziché sulla sola superficie servita.
- La funzione di generare benefici ambientali, conservare e tutelare il suolo, valorizzare il territorio e il paesaggio, di cui i Consorzi nel tempo sono stati investiti, si configura come un nuovo ambito di attività, seppure strettamente collegato a quelli più tradizionali dell'irrigazione, della bonifica e delle altre funzioni produttive. Il processo di riordino ha generalmente contribuito a potenziare gli enti consortili e conseguentemente ad ampliarne le possibilità di cogliere le opportunità che ne derivano. Tuttavia, se è vero da un lato che l'attività dei Consorzi è funzionale anche alla valorizzazione del patrimonio ambientale, dall'altro ciò non è accompagnato dalla presenza degli strumenti finanziari dedicati e necessari a coprire i costi che ne derivano. Va sottolineata quindi la necessità di azioni incisive per sciogliere questo nodo.

Stato delle conoscenze sui sistemi irrigui

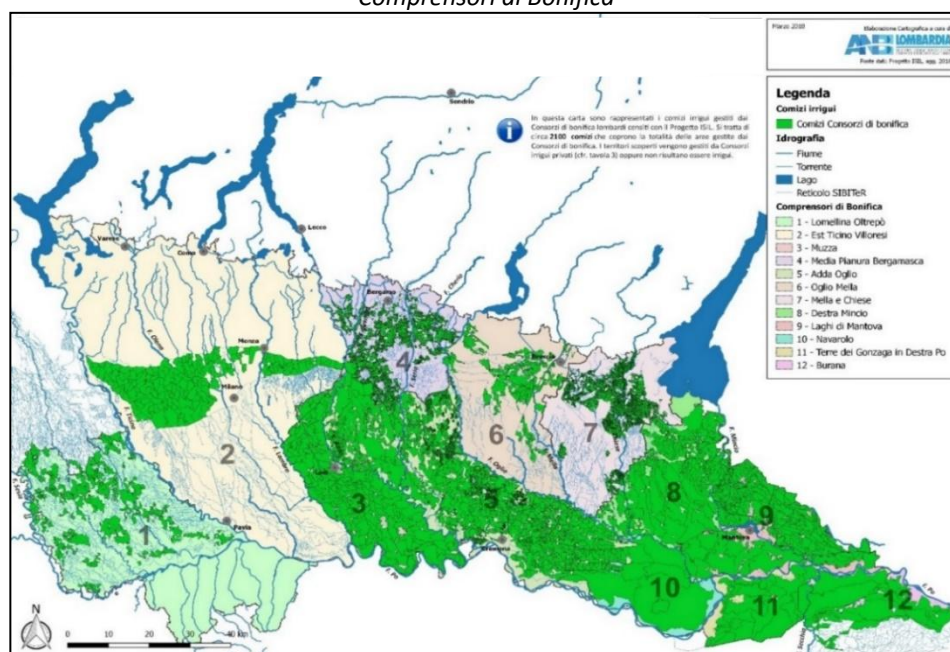
La creazione di un sistema strutturato di conoscenze sulle infrastrutture irrigue e di bonifica è da tempo oggetto d'attenzione da parte di Regione Lombardia, seppure con alterno impegno. Già nel 1997, infatti, si è avviata la realizzazione del SIBITeR, il Sistema Informativo per la Bonifica, l'Irrigazione e il Territorio Rurale, in cui sono stati raccolti e resi accessibili dati e informazioni sui Consorzi di bonifica, sui canali, sui bacini irrigui e di scolo, sui manufatti idraulici, sulle derivazioni e

sulle concessioni di acqua irrigua. Parallelamente, a livello nazionale, il MiPAAF, Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, ha avviato la realizzazione di SIGRIAN, il Sistema Informativo Nazionale per la Gestione delle Risorse Idriche in Agricoltura, con finalità analoghe a quelle del SIBITeR, ma con un'impostazione influenzata soprattutto dalle caratteristiche dei sistemi irrigui dell'Italia meridionale, che non ne ha reso agevole l'applicazione nella realtà lombarda, dove l'uso promiscuo dei canali (sia per l'irrigazione che per la difesa idraulica del territorio) è largamente diffuso e le funzioni ambientale e paesaggistica delle reti rurali è spesso molto rilevante. All'atto della promulgazione della L.R. n. 25/2011, SIBITeR, SIGRIAN e CUI, il Catasto regionale delle Utenze Idriche, costituivano i riferimenti informativi principali per i Comprensori di bonifica e irrigazione. In seguito, Regione ha intrapreso un processo di riorganizzazione dei sistemi informativi legati alle risorse idriche, tuttora in corso, con i progetti RIRU-Reticolo Idrico Regionale Unificato (2012) e SIPIUI- Sistema Integrato di Polizia Idraulica e di Utenze Idriche (che incorpora il CUI).

Meno sistematica ed efficace è stata l'azione di Regione in materia di monitoraggio delle portate prelevate e circolanti nelle reti irrigue e del controllo delle restituzioni nei corpi idrici superficiali e dei rilasci nella falda acquifera. Si tratta di una lacuna che riguarda non solo la Lombardia, ma, in misura anche maggiore, la generalità del territorio nazionale, e che ha portato all'introduzione nell'Accordo di Partenariato con la Commissione Europea per il periodo 2014-2020 (Sezione II - Punto 6.1.4) di una clausola specifica di pre-condizionalità relativa agli obblighi di quantificazione dei volumi idrici impiegati per l'irrigazione. Regione Lombardia ha provveduto recentemente a regolamentare la materia con la D.G.R. n. X/6035 del 19 dicembre 2016, in cui si definiscono in dettaglio i criteri e le modalità di quantificazione dei volumi derivati ed utilizzati ad uso irriguo, delle restituzioni al reticolo idrografico e dei rilasci alla circolazione sotterranea, nonché le modalità di acquisizione e trasmissione dei dati al SIGRIAN, che assume definitivamente il ruolo di sistema informativo nazionale per la gestione delle risorse idriche in agricoltura. La delibera attribuisce un ruolo assai rilevante ai fini della misura o della stima degli utilizzi irrigui delle risorse idriche ai CdB, a cui ne è affidata l'implementazione operativa nei territori di loro competenza con il supporto operativo di ANBI-Lombardia (l'associazione che riunisce i Consorzi) per il coordinamento del flusso di dati e delle attività di verifica, riservando alla Regione la responsabilità del controllo e della validazione dei dati forniti dagli stessi Consorzi prima della trasmissione al SIGRIAN. Si tratta di un modello operativo particolarmente interessante, su cui Regione aveva puntato già in precedenza, affidando, in rappresentanza dei Consorzi, a ANBI-Lombardia lo svolgimento di un'approfondita attività di indagine (il Progetto ISIL – Indagine sui Sistemi Irrigui Lombardi), promossa e finanziata da tre DG regionali (Ambiente, Territorio e Agricoltura) a partire dal 2015.

I risultati di ISIL forniscono il quadro più aggiornato dello stato delle conoscenze sui sistemi irrigui lombardi, che, in sintesi, si caratterizza marcatamente per il netto divario tra aree direttamente gestite dai Consorzi di Bonifica e aree affidate invece a enti irrigui privati di diversa natura. La prima tipologia di aree (a sfondo verde in Fig. 2) copre circa il 60% del complesso dei Comprensori e in esse la gestione è affidata ai Consorzi di Bonifica, il cui numero – come già anticipato - si è ridotto da 20 a 12 a seguito dell'applicazione della L.R. n. 25/2011. La seconda tipologia copre il territorio restante ed è frammentata in un numero assai rilevante di unità a gestione privatistica, superiore a 500.

Figura 2 – Distribuzione delle aree direttamente gestite dai Consorzi di Bonifica (campitura verde) nei diversi Comprensori di Bonifica



Fonte: Progetto ISIL (aggiornamento 2018)

Nelle aree in cui esercitano direttamente la gestione, i Consorzi hanno un livello conoscitivo delle reti di canali di irrigazione e bonifica molto buono, che si è progressivamente strutturato all'interno dei sistemi informativi regionale (SIBITeR) e nazionale (SIGRIAN) rendendosi più facilmente disponibile per gli utilizzi di pianificazione e indirizzo da parte degli enti di governo. Carente è invece ancora la conoscenza delle portate effettivamente derivate da corpi idrici superficiali e sotterranei e di quelle circolanti nei nodi più importanti delle reti irrigue ed effettivamente consegnate alle aziende agricole, oltre che delle restituzioni nei corpi idrici superficiali e dei rilasci nella falda acquifera. Su questo aspetto è intervenuta in modo incisivo la già citata D.G.R. n. 6035 del 2016, che ha innescato un positivo processo di potenziamento delle reti di misura e di perfezionamento dei metodi di stima delle portate utilizzate, attualmente in pieno sviluppo.

Assai diversa è la situazione nei contesti in cui operano gli enti irrigui privati, dove il livello delle conoscenze è generalmente molto scarso e, soprattutto, non strutturato e quindi di fatto inaccessibile sia da parte di Regione che dei Consorzi.

Dal punto di vista dei quesiti valutativi più attinenti alle questioni idrauliche, è emblematica la diversa capacità di risposta delle due tipologie di contesti alle richieste informative poste dalla g.g.r. n. 6035/2016. I Consorzi hanno partecipato attivamente alle iniziative regionali ed hanno promosso autonomamente attività di approfondimento per poter sviluppare, in coerenza con le Linee Guida regionali, i propri documenti di pianificazione: Piani Comprensoriali di Bonifica, Irrigazione e Tutela del Territorio Rurale (completati nel giugno di quest'anno e ora in fase di valutazione da parte di Regione) e Piani di Classifica (attualmente in redazione, con consegna prevista entro fine anno). L'effetto della L.R. n. 25/2011 è risultato positivo, sia dal lato dei Consorzi che da quello della Regione. Quest'ultima ha visto una semplificazione della rete di rapporti, con un numero di interlocutori quasi dimezzato e con maggiori capacità di risposta e d'intervento. Nell'ambito dei Consorzi la riforma ha infatti favorito un generale potenziamento degli uffici tecnici e, per i

Comprensori che si sono ampliati, ha consentito una maggiore omogeneità di azione su aree più vaste e unitarie dal punto di vista idrografico. Il livello di sistematizzazione e accessibilità delle conoscenze, carente sotto vari punti di vista all'atto della promulgazione della riforma, è senz'altro migliorato negli ultimi anni e, sebbene altri interventi normativi siano stati determinanti nell'innescare questo processo virtuoso, la riforma stessa ha creato condizioni più favorevoli perché esso potesse svilupparsi. Lungimirante, in questo senso, si è rivelata l'azione promossa dalle tre DG Regionali con il già citato progetto ISIL.

Salvo rare eccezioni, la riforma non ha invece inciso in modo significativo sull'avanzamento delle conoscenze nelle aree controllate dagli enti irrigui di natura privatistica, dove permangono ampie lacune e rimane assai limitato il raccordo tra gli enti irrigui e il Consorzio di riferimento. Le difficoltà che stanno incontrando le attività del progetto ISIL attualmente in corso, dedicate proprio alla raccolta e sistematizzazione dei dati in queste aree, testimoniano di una situazione che richiede particolare attenzione e interventi mirati.

La valutazione della politica

Il riordino del 2011 avviene in continuità con i processi di riorganizzazione dei territori e semplificazione degli enti del sistema allargato della Regione. La policy di riordino dei Consorzi è caratterizzata da aspetti regolativi. Essa investe ambiti di policy specifici, quali l'agricoltura, l'ambiente e il territorio, e vede coinvolti in modo diretto portatori di interesse del mondo agricolo e beneficiari delle attività dei Consorzi non afferenti al mondo agricolo.

La disciplina dei Consorzi di bonifica, che vede oggi un ruolo centrale da parte del legislatore regionale, ha una storia di lungo corso. L'attività di bonifica e manutenzione del territorio è infatti regolamentata, in origine, da norme statali che risalgono a tempi antichi, e che comunque sono tuttora vigenti in loro diverse parti.

Negli anni Novanta del secolo scorso la definizione delle funzionalità dei Consorzi ha fatto un passo avanti. Anche la **normativa europea**, infatti, contribuendo più compiutamente alla definizione delle *policy* in materia di inquinamento e tutela ambientale, ha posto le basi per **l'allargamento dei compiti dei Consorzi e per la definizione di un maggiore intervento nella regolazione della policy del livello di governo regionale.**

Non stupisce allora che gli anni Duemila siano stati caratterizzati da un incisivo **intervento del legislatore regionale**, che si è trovato a recepire gli *input* della legislazione nazionale ed europea: oltre a dover garantire un efficace e coordinato sistema irriguo per l'agricoltura, i Consorzi dovevano pertanto cominciare a mettere in atto politiche di difesa del territorio e salvaguardia ambientale. A ciò si è aggiunto il **confronto con gli Enti locali, Comuni e Province, sui temi della pianificazione territoriale per la salvaguardia delle aree agricole e della pianificazione e il monitoraggio dell'uso delle acque.**

La normativa regionale degli anni Duemila ha evidenziato un'**interdipendenza**, sempre più elevata, **fra attività dei Consorzi e strumenti per governare le trasformazioni del territorio agricolo e urbano.** Superando l'orientamento *top-down* degli anni Ottanta, essa ha introdotto elementi più

improntati alla programmazione e alla *governance* dei soggetti che operano nell'ambito della bonifica e dell'irrigazione.

L'analisi diacronica delle disposizioni legislative che regolano l'attività dei Consorzi ha d'altra parte messo in luce **un aumento della complessità della policy** su almeno quattro versanti:

(1) **legislativo**: la normativa diviene sempre più multilivello, con interventi fondamentali nella regolazione a livello europeo, nazionale e regionale.

(2) **gestione del rapporto coi consorzi privati**: non sempre è frutto di collaborazione virtuosa il rapporto tra Consorzi e enti irrigui privati che operano all'interno dei Comprensori. Se è vero che fra gli obiettivi del riordino si vuole realizzare un maggiore coordinamento fra Consorzi di bonifica e consorzi privati, in alcuni Comprensori non vi sono problemi nella gestione del rapporto con i privati (anche se ciò non sarebbe esito di nuove misure messe in atto con il riordino, bensì di una preesistente e autonoma capacità di coordinamento). In alcuni casi però, il problema del rapporto con i privati non è nemmeno percepito come una reale posta in gioco della policy di riordino (i privati a loro volta non sembrano incentivati a unirsi ai Consorzi, da cui temono anzi di essere "fagocitati", vedendo cessare il proprio ruolo sia in termini identitari sia di profitto).

(3) **rapporto con gli enti locali**: a partire dagli anni Duemila, quando l'attività di pianificazione dei Consorzi assume maggiore rilievo e, poi, con il processo di riordino del 2011, il confronto con gli enti locali (Comuni, Province, unioni di Comuni) diventa una issue sempre più rilevante e potenzialmente conflittuale.

(4) **funzioni esercitate dai Consorzi**: si assiste al costante aumento delle funzioni attribuite ai Consorzi, in un'ottica di polivalenza funzionale, a cui non necessariamente si accompagna un adeguamento delle risorse finalizzate a svolgere tali funzioni. L'analisi diacronica della normativa ha messo in luce il costante aumento delle funzioni attribuite ai Consorzi, in particolare delle attività in grado di generare benefici ambientali, conservare e tutelare il suolo, valorizzare il territorio e il paesaggio (le cosiddette esternalità positive). È forse questo l'aspetto della normativa su cui si registrano le maggiori novità e a volte criticità da parte degli enti consortili, soprattutto nella fase di implementazione delle diverse funzioni a loro associate. Pur non rifiutando il loro ruolo di generatori di benefici ambientali, i Consorzi lamentano però la necessità che esso sia riconosciuto anche nei fatti, mettendo a disposizione strumenti e risorse economiche per poterlo svolgere. In mancanza di tali strumenti e risorse, il "core business" dell'attività dei Consorzi non può che rimanere incentrato sulle attività di irrigazione e bonifica.

Complessivamente, la policy di riordino sembra registrare, a parità di input legislativo, esiti diversi fra Comprensori e all'interno degli stessi Consorzi. Questo mette in luce la debolezza di una logica di implementazione di tipo top-down e dà conferma invece del ruolo decisamente attivo, se non addirittura cruciale dei destinatari del riordino, nel determinare le traiettorie possibili della riorganizzazione.

Indicazioni di policy

Alla luce di quanto emerso dalla missione valutativa è possibile individuare alcune ossibili traiettorie di azione per la policy regionale.

Rapporto con i consorzi privati

È auspicabile, anche a partire dalle finalità contenute nel testo unico del 2008, un maggiore coordinamento e una maggior sinergia fra Consorzi di bonifica e consorzi privati, al fine di incentivare questi ultimi a unirsi ai Consorzi nello svolgimento di molte funzioni comuni (pur nella distinzione dei ruoli), allontanando così l'idea che i privati possano essere "fagocitati" dai Consorzi o che si comportino da free-rider.

Inoltre, si devono cogliere le opportunità in termini di vantaggi reciproci dal punto di vista della gestione, in modo tale che le competenze tecnico-amministrative acquisite dai Consorzi, anche in seguito alle politiche di riordino, diventino patrimonio comune.

Conoscenza dei territori non gestiti dai Consorzi

La carenza di conoscenze sugli usi delle acque nei territori non direttamente gestiti dai Consorzi fatica ad essere colmata e deve essere affrontata in modo più incisivo e in tempi rapidi. Si possono delineare due tipologie di misure. La prima tipologia passa per l'individuazione di pratiche virtuose che i Consorzi possono mettere in atto per facilitare i rapporti con gli enti privati ed avviare un percorso di condivisione di conoscenze e di buone pratiche nell'ambito delle rispettive autonomie. Tra queste pratiche l'analisi condotta ha evidenziato l'offerta di servizi amministrativi e tecnici da parte dei Consorzi agli enti privati, ma altre se ne possono senz'altro individuare nell'ambito di un confronto tra i Consorzi sulle buone pratiche che potrebbe essere coordinato da ANBI-Lombardia, a cui si è fatto cenno al punto precedente. L'altra tipologia di misure comporta lo studio di possibili interventi di carattere normativo o regolamentare che condizionino il rilascio e il rinnovo di concessioni d'uso delle acque al rispetto di precisi vincoli sulla raccolta e trasmissione a Regione di informazioni e misure che consentano di conoscere e controllare gli usi stessi nel corso del tempo, escludendo gli enti inadempienti (ed eventualmente i loro utenti) da qualunque forma di finanziamento regionale. Evidentemente si tratta di misure che vanno studiate e valutate con attenzione in tutte le loro possibili conseguenze prima di una loro eventuale introduzione.

Reticolo minore dei comuni

Emerge dall'analisi come i Comuni, titolari della gestione del reticolo minore, deleghino frequentemente ai Consorzi la manutenzione dei canali senza poter garantire la copertura finanziaria per i servizi ricevuti. Si tratta di un onere che i Consorzi accettano di sostenere per garantire la buona manutenzione del territorio, ma che richiederebbe un approfondito riesame per rendere il rapporto istituzionale coerente con l'attribuzione delle funzioni svolte.

Manutenzione opere di valorizzazione ambientale

Le funzioni, definite con la l.r. 31/2008 (art.76, comma 1), assegnate ai Consorzi comportano sempre di più la realizzazione di attività in grado di generare benefici ambientali, conservare e tutelare il suolo, valorizzare il territorio e il paesaggio. Tali funzioni vengono efficacemente svolte dai Consorzi

in quanto dotati di expertise, strutture e personale in grado di intervenire sui beni demaniali di loro competenza. Se da un lato gli investimenti per la realizzazione delle opere vengono effettuati attraverso finanziamenti finalizzati a valere su strumenti quali il Programma di Sviluppo Rurale o il Programma Operativo Regionale dei Fondi Strutturali, dall'altro manca un quadro normativo in grado di associare a tali funzioni le risorse finanziarie necessarie alle attività di manutenzione.

Recupero del costo pieno

Il recepimento della direttiva 2000/60, nella parte relativa al recupero dei costi relativi ai servizi idrici (art. 9), vede i Consorzi impegnati in un vasto programma di implementazione di un sistema informativo in grado di fornire conoscenze puntuali relative alle stime del volume, dei prezzi e dei costi connessi ai servizi idrici al fine di consentire l'analisi economica finalizzata al recupero del costo pieno. Tale programma richiede uno sforzo di coordinamento da parte della Regione nei confronti di tutti i soggetti coinvolti sia per rendere più efficaci le informazioni esistenti sia per migliorare il quadro informativo generale.

Armonizzazione della contribuzione

Il riordino ha avuto come conseguenza anche la necessità di rendere coerenti sistemi di contribuzione che in passato facevano capo a consorzi distinti. E' un tema che riguarda specificatamente ogni singolo consorzio in vista dell'adozione dei nuovi piani di classificazione degli immobili, ma un ausilio a tale processo potrebbe derivare dall'introduzione di strumenti di graduazione o di dilazione uniformi per tutto il sistema dei Consorzi, da definirsi a livello regionale.

Rafforzamento della struttura regionale

Si è riscontrato nel corso degli ultimi anni un significativo ridimensionamento della struttura regionale che coordina e controlla l'operato dei Consorzi di bonifica. Ciò ha determinato e determina alcune criticità nel rispondere puntualmente alle istanze provenienti dal sistema consortile, che sono cresciute nel tempo e coinvolgono questioni amministrative, tecniche, gestionali, politiche e normative. In tal senso sarebbe opportuno un nuovo rafforzamento della suddetta struttura regionale.

Funzioni di ANBI-Lombardia

La linea avviata da Regione Lombardia con la D.G.R. n. X/6035 del 19 dicembre 2016 e con il progetto ISIL, che privilegia la responsabilizzazione e il coinvolgimento dei Consorzi, tramite ANBI-Lombardia, nella raccolta e gestione di dati e informazioni sullo stato e sugli utilizzi delle risorse idriche nei territori rurali, si è rivelata efficace e può essere ulteriormente sviluppata. In particolare, il ruolo di ANBI-Lombardia può essere ulteriormente rafforzato estendendolo ad altri ambiti quali: la stima dei volumi utilizzati per auto-provvigionamento e nei territori consortili non coperti da misure; l'organizzazione di attività formative per l'aggiornamento tecnico e il confronto tra le modalità operative nei diversi Comprensori; la realizzazione di progetti speciali per la sperimentazione di tecnologie

e pratiche innovative per la difesa del suolo, l'irrigazione e la valorizzazione dei territori rurali.

Conclusioni

Nell'analizzare la riorganizzazione dei Consorzi dopo il riordino, essi stanno rispondendo in modo attivo al crescere delle richieste provenienti dai diversi livelli: sfera politica, mondo produttivo, società civile. In questo senso il riordino ha costituito un'importante occasione per accelerare il processo adattativo. Ciò è stato determinato principalmente dalla necessità, da un lato, di rivedere tutta la struttura organizzativa consortile (organigrammi, servizi tecnici, servizi generali) e, dall'altro, di rinnovare la programmazione.

- La riforma ha favorito un generale potenziamento degli uffici tecnici e, per i Comprensori che si sono ampliati, ha consentito una maggiore omogeneità di azione su aree più vaste e generalmente unitarie dal punto di vista idrografico. Anche dal lato della Regione, il riordino ha avuto l'effetto di semplificazione della rete di rapporti, con un numero di interlocutori quasi dimezzato e con maggiori capacità di risposta e d'intervento rispetto al passato.
- Nelle aree in cui esercitano la gestione, i Consorzi hanno un livello conoscitivo delle reti di canali di irrigazione e bonifica molto buono, che si è progressivamente strutturato all'interno dei sistemi informativi regionale (SIBITeR) e nazionale (SIGRIAN) rendendosi più facilmente disponibile per gli utilizzi di pianificazione e indirizzo da parte degli enti di governo. In questa direzione i Consorzi non solo hanno partecipato attivamente alle iniziative regionali, ma hanno anche promosso autonomamente attività di approfondimento per poter sviluppare, in coerenza con le Linee Guida regionali, i propri documenti di pianificazione: Piani Comprensoriali di Bonifica, Irrigazione e Tutela del Territorio Rurale (appena completati e ora in fase di valutazione da parte di Regione) e Piani di Classifica (attualmente in elaborazione).
- Il livello di sistematizzazione e accessibilità delle conoscenze è migliorato negli ultimi anni e, sebbene altri interventi normativi siano stati determinanti nell'innescare questo processo virtuoso (es. condizionalità ex ante richiesta per accedere ai contributi comunitari), la riforma stessa ha creato condizioni più favorevoli perché esso potesse svilupparsi.
- Assai diversa è la situazione nei contesti in cui operano gli enti irrigui privati, dove il livello delle conoscenze è generalmente molto scarso e, soprattutto, non strutturato e di fatto inaccessibile sia da parte di Regione sia dei Consorzi. Salvo rare eccezioni, la riforma non ha inciso in modo significativo sull'assetto delle aree controllate dagli enti irrigui di natura privatistica, non tanto nel senso di determinare una diminuzione del loro numero, quanto di favorire un migliore raccordo tra gli enti irrigui e il Consorzio di riferimento, portando ad una maggiore omogeneità dello stato delle conoscenze e delle modalità di gestione delle risorse idriche.