



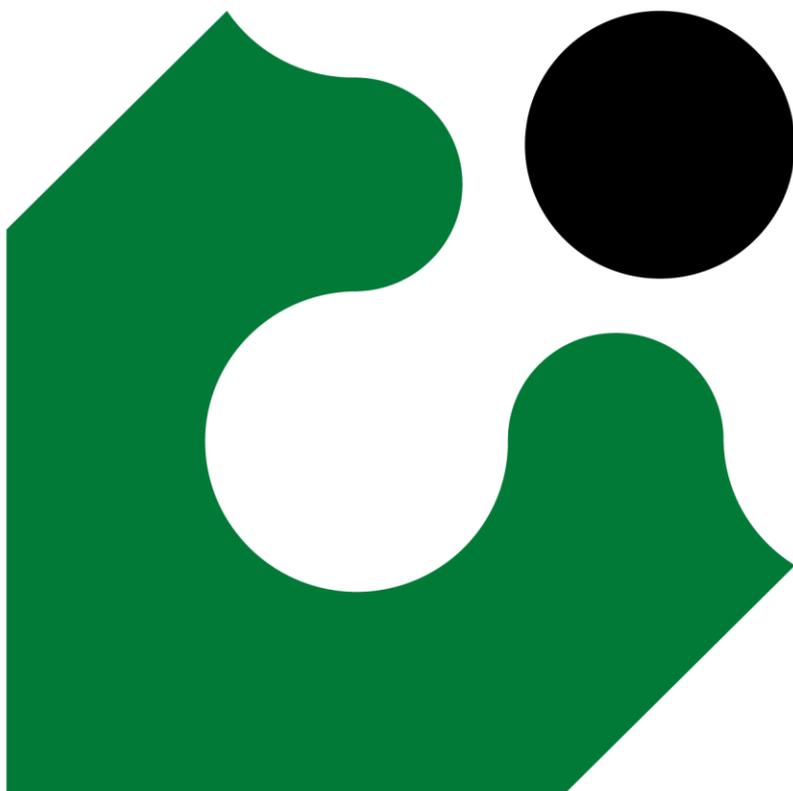
I risultati del riordino dei Consorzi di bonifica e irrigazione

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

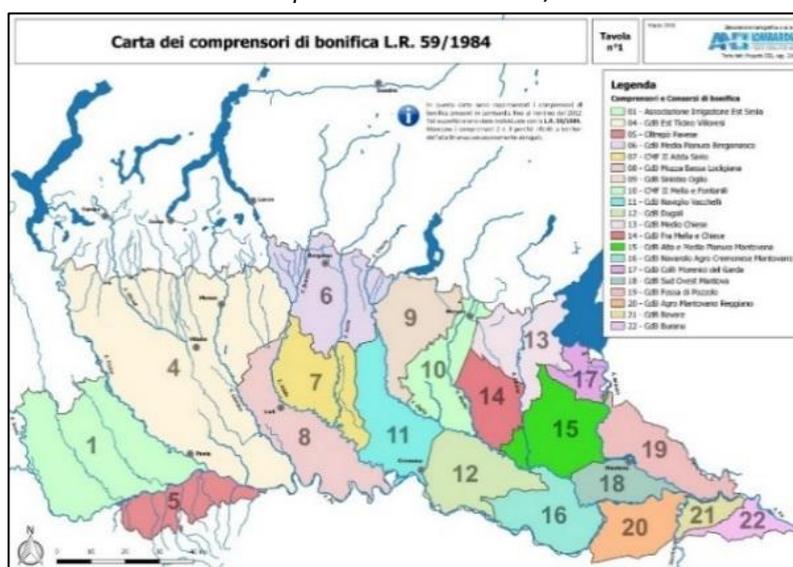
www.polis.lombardia.it

La missione valutativa

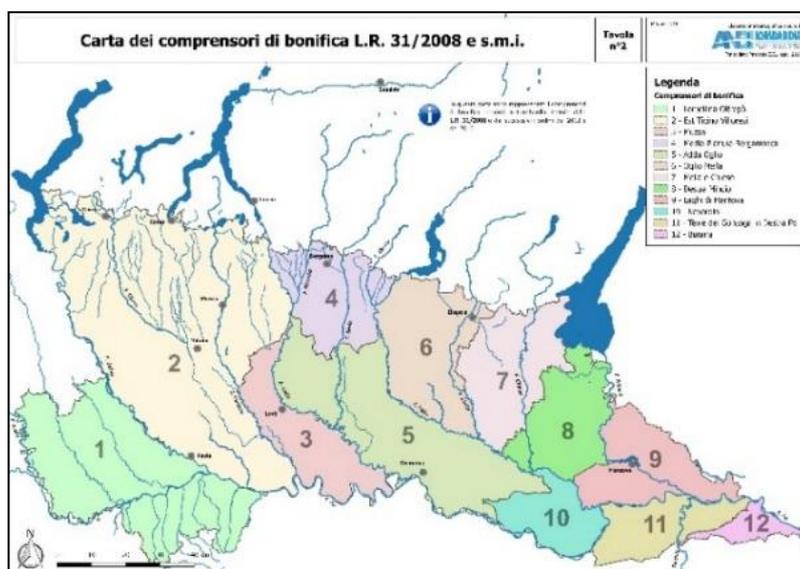
La missione valutativa promossa dal Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione del Consiglio Regionale uscente della Lombardia, d'intesa con la VIII Commissione consiliare ha lo scopo di conoscere i risultati del processo di riordino dei Consorzi di Bonifica (CdB).

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

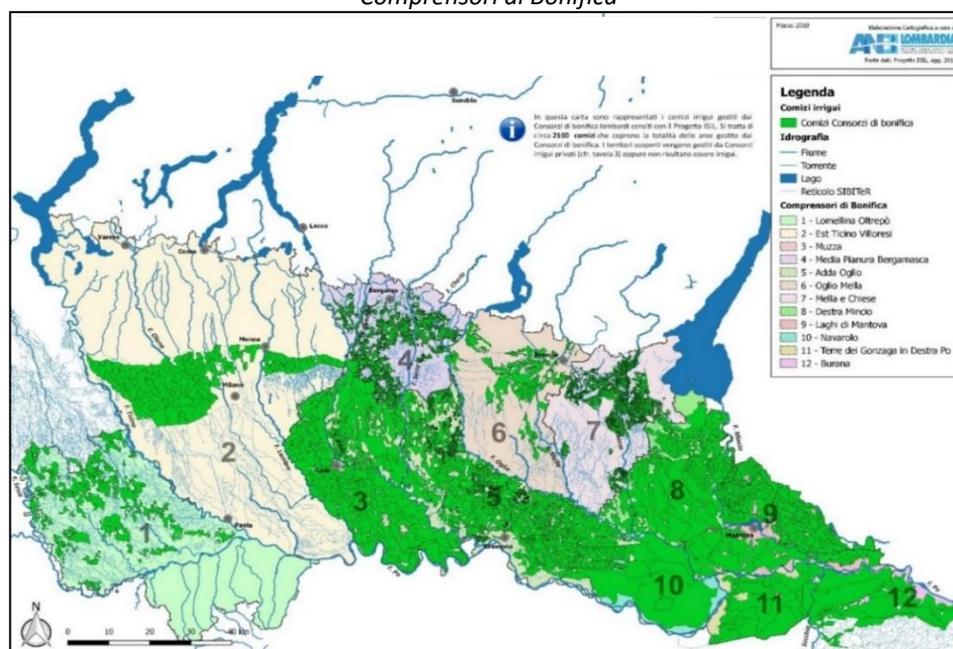
La creazione di un sistema strutturato di conoscenze sulle infrastrutture irrigue e di bonifica è da tempo oggetto d'attenzione da parte di Regione Lombardia, seppure con alterno impegno. Già nel 1997, infatti, si è avviata la realizzazione del SIBITeR, il Sistema Informativo per la Bonifica, l'Irrigazione 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.