

**Convegno sull'acqua 09-04-'09  
I consorzi di bonifica  
Intervento di Donatella Lotzniker**

Alcune parole e numeri chiave

Agricoltura – irrigazione – bonifica: attività antiche che affondano le loro radici nella storia dell'uomo dalla Mesopotamia, all'Egitto, alla Grecia, agli Etruschi, ai Romani fino ai giorni nostri e che stanno alla base del progresso e dello sviluppo di ogni civiltà umana.

Acqua risorsa rinnovabile ma limitata e preziosa – sovranità alimentare: concetti moderni nell'era della globalizzazione che descrivono diritti fondamentali non assicurati a tutti nel mondo e capaci a tutt'oggi di generare conflitti.

Acqua fonte di vita ma anche di morte e distruzione se manca o se invade gli insediamenti dell'uomo, che da sempre e ancor oggi contende le terre alle acque.

Negli stati moderni che sono grandi produttori agricoli le risorse idriche sono impiegate per più del 50% nell'agricoltura e nell'allevamento e per il 20% per usi civili.

La bonifica e la sua evoluzione

La storia

E' di immediata comprensione e lo è stato nei secoli per i nostri progenitori che un un'efficace controllo, regimazione e distribuzione dell'acqua alle terre per renderle abitabili e coltivabili non può essere esercitato individualmente, ma richiede azioni coordinate ed interventi su larga scala che nessun privato può realizzare a cominciare dalle grandi opere.

I consorzi di bonifica sono sorti secoli or sono nell' Italia settentrionale come unioni di proprietari già nel XII secolo d.c., ma si ritrovano tracce di attività consortili private ben prima di Cristo ad

opera degli Etruschi e dei Romani e attività importanti di bonifica sono state svolte dai monasteri e dalle città medioevali nei cui statuti si fa riferimento alle congregazioni preposte, dalle signorie con la realizzazione di grandi opere quali il primo sistema dei navigli con l'impiego delle chiuse che dobbiamo alla genialità di Leonardo e ancora oggi in uso, fino allo stato unitario che considerava nel cod. civ. del 1865 i consorzi soggetti di diritto privato in quanto associazioni di proprietari sottoposti ad una regolamentazione della legge e fino al primo dopoguerra quando il Regio Decreto n. 215 del 1933 estendeva il concetto di bonifica in senso stretto e definiva le attività connesse come di pertinenza dello stato e per la prima volta i consorzi come persone giuridiche di diritto pubblico a carattere economico.

E' interessante osservare come nella storia la gestione dell'acqua ad uso agricolo e di quella ad uso civile procedano in buona sostanza in parallelo dai pozzi e dall'acqua piovana alle reti e agli acquedotti pubblici.

Ai giorni nostri

Dal regio decreto del 1933 ai giorni nostri diverse fonti legislative nazionali e regionali, nonché sentenze della Consulta si occupano dell'acqua e/o dei consorzi (potremmo citare ad es. la legge Merli del '76, la legge Galli del '94 e l'ultima legge regionale della Lombardia n. 7 del 2003 e di altre regioni) ed evolvono verso quella che possiamo definire la quarta fase dei consorzi; si era partiti da una prima fase "igienica" come bonifica in senso stretto di aree malsane o paludose per passare ad una seconda idraulica e ad una terza e più ampia fase "economica" per giungere più recentemente ad una fase "ambientale" o "integrale superando la distinzione tra consorzi irrigui e di bonifica, fase più complessiva ma anche potenzialmente più sfuggente e configgente con altri soggetti pubblici cui sono attribuite rilevanti funzioni di difesa del suolo e di governo delle risorse idriche, quali le Regioni, le Autorità di bacino ( pensiamo al Magistrato del Po) le Province e i Comuni.

E' annunciato un nuovo progetto di legge in Lombardia nell'orizzonte della legislatura per ridisegnare mediante

accorpamenti i 20 consorzi attualmente previsti con riferimento precipuo ai territori bergamasco, bresciano e mantovano ma con ricadute potenziali nella nostra Provincia per una eventuale unificazione dei consorzi Valle del Ticino con l' Est Sesia; è possibile che si determini un intervento diretto della regione nella gestione mediante la nomina dei direttori da un apposito albo.

Le legislazioni delle varie regioni hanno oscillato nel tempo tra orientamenti opposti che vanno dal riordino/potenziamento alla soppressione .

Lo stesso legislatore nazionale preannuncia interventi come testimoniano una proposta in materia ora decaduta del ministro De Castro e l'art. 27 del recente decreto "mille proroghe" che apre a provvedimenti di riordino anche sui sistemi di tariffazione.

Nelle forze politiche gli orientamenti non sono omogenei a livello nazionale come a livello locale.

Credo si possa affermare che quelli prevalenti anche tra le forze economiche guardino al riordino e non alla soppressione e che si collochino nel solco fin qui tracciato del contemperamento degli interessi pubblici e generali e di quelli privati di tutela e valorizzazione dei terreni, delle proprietà e delle attività agricole.

La discussione è comunque aperta, del tutto legittima e coinvolge, come vedremo, importanti profili ed equilibri istituzionali, comunitari ed economici.

### I consorzi nel nostro territorio

Quali

Ve ne sono quattro, di cui quello denominato "Oltrepò che raggruppa la fascia di pianura a cavallo del fiume Po esiste solo sulla carta. Vale qui la pena di ricordare come sarebbe invece importante un approccio sistemico da parte della Provincia e della Regione alle necessità irrigue dell'Oltrepò, dove i terreni sono naturalmente più aridi nelle zone collinari e precollinari anche alla luce della dismissione della coltivazioni delle barbabietole dopo la

chiusura dello zuccherificio di Casei Gerola a seguito dell'applicazione italiana dell'OCM zucchero.

Gli altri tre sono operativi. Due, Est Sesia e Valle del Ticino in Lomellina, quest'ultimo per una ristretta area di nove comuni nella Lomellina orientale (convoglia esclusivamente l'acqua di colatura verso il Ticino e il Po e ha realizzato la bonifica del torrente Gravellone), l'altro Est Sesia ben più esteso ricopre la Lomellina occidentale ed ha estensione interregionale nelle province di Novara e Vercelli. A nord/est il consorzio Est Ticino-Villoresi insiste anche su Milano, Lodi e Varese.

L'Est Sesia e l'Est Ticino sono tra i più grandi consorzi della Lombardia per ettari coinvolti (122.700 Est Sesia, 2430 Villoresi), rete canali irrigui e colatori (3.980 km. est Sesia, 2.430 km. Villoresi), comuni afferenti (117 Est Sesia, 192 Villoresi) e popolazione.

#### La natura giuridica

La legislazione che ho citato e i pronunciamenti giurisdizionali che definiscono i consorzi "enti di diritto pubblico di tipo economico" non determinano tout court omogeneità giuridica ma descrivono un orientamento e si sovrappongono a situazioni preesistenti.

L'Est Sesia nato e vissuto a lungo come ente di irrigazione di diritto privato mantiene a tutt'oggi questa caratteristica e ad esso è stata affidata dalle regioni Lombardia e Piemonte in concessione l'attività di bonifica. Mantiene natura privatistica anche il Villoresi, mentre è ente pubblico il Valle del Ticino con attività di sola bonifica.

#### Gli organi

Durano in carica cinque anni, il consiglio di amministrazione è composto da rappresentanti eletti di tutti i proprietari non solo agricoltori di fondi e di immobili ricompresi nel bacino consortile e da rappresentanti nominati delle istituzioni; vi sono il presidente e i revisori dei conti.

### Le attività

Est Sesia ed Est Ticino gestiscono la captazione e il convogliamento delle acque dai bacini e attraverso la rete dei corsi d'acqua maggiori e minori, naturali (lago di Como, Adda – lago Maggiore, Ticino, Sesia, Po) e artificiali (Villoresi, Martesana – Navigli, Canale Cavour) mediante sollevamento se necessario (Villoresi), la regimazione (canali, fossi, chiuse), la distribuzione a tutte le superfici agricole, la manutenzione della rete, la raccolta e il deflusso delle acque, la progettazione ed esecuzione di nuove opere in questo caso con finanziamenti pubblici e avvalendosi di imprese esterne, il controllo sulla quantità e qualità delle acque; possono altresì gestire centrali idroelettriche e forniture idriche e di raccolta di acque reflue per impianti industriali. Le opere realizzate dai consorzi sono di proprietà del demanio o della regione e al consorzio è affidata la gestione.

Gestione, pianificazione e tariffazione si muovono nell'ambito dei piani di bonifica definiti a livello regionale e quindi di una più ampia programmazione delle risorse e degli interventi di norma triennale.

(E' in corso in Lombardia la definizione dei nuovi piani di bonifica).

Si tratta di un complesso ampio di funzioni fondamentali per l'economia agricola, per il benessere e la sicurezza delle popolazioni, per l'equilibrio idrogeologico e più in generale dell'ambiente non solo rurale.

### Le risorse e le tariffe

Dispongono di risorse proprie derivanti dalla contribuzione che ha carattere di imposizione obbligatoria per i proprietari di immobili pubblici e privati e per gli agricoltori e il cui importo è detraibile dal reddito, e di risorse assegnate da istituzioni pubbliche.

Sono dotati di un direttore e di personale proprio tecnico e operativo per le attività ordinarie, personale soggetto alla legge di regolamentazione del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e con rapporto di lavoro di diritto privato regolato dal CCNL dei consorzi di bonifica stipulato tra l'associazione dei consorzi e i sindacati dell'agro-industria.

Per le opere più rilevanti si avvalgono di ditte esterne e per i periodi di stagionalità dell'irrigazione da aprile a settembre di personale avventizio.

Possiedono mezzi meccanici e macchine operatrici.

La forte contestazione delle tariffe consortili che si è levata nel nostro territorio due anni fa prevalentemente ad opera di privati cittadini nella zona servita dal Villoresi mette in luce un grave problema: l'utilità del consorzio è evidente all'agricoltore che vede arrivare e defluire l'acqua a seconda delle sue necessità, ma non lo è per niente al proprietario di casa nei comuni afferenti al consorzio. Se da un lato il privato cittadino deve abituarsi a non considerare utile per la sua proprietà solo ciò che investe direttamente il suo giardino o il suo appartamento, dall'altro i consorzi devono informare maggiormente, rendicontare a tutti la propria attività nel territorio in maniera costante e precisa e rendere trasparente il nesso tra il servizio reso e i contributi incassati, perché chi paga ha diritto di sapere per che cosa paga e se paga in misura equa.

Costano troppo i consorzi e sono eccessive le loro spese fisse? E' una domanda corretta soprattutto in periodi di crisi come quello che attraversiamo, alla quale però non si può rispondere in maniera semplicistica da bar e che coinvolge valutazioni serie sull'efficienza ed efficacia delle funzioni svolte e sulla disponibilità reale di soluzioni migliori.

Le Associazioni Professionali Agricole della nostra provincia pur con qualche notazione critica valutano complessivamente in modo positivo l'attività dei nostri consorzi, anche se qualcuno può obiettare che ciò è scontato, data la loro presenza prevalente negli stessi, ma anche in questo caso credo che con i luoghi comuni non faremmo molta strada.

### Considerazioni generali

La questione consorzi si iscrive bene nel convegno di oggi non solo perché parliamo di acqua ma perché coinvolge a ben vedere gli stessi profili di cui abbiamo parlato con riferimento

- al rapporto pubblico/privato e a quello reti/erogazione
- agli ambiti programmatici e gestionali ottimali delle grandi opere e delle reti che sempre più occorre collocare oltre i confini certamente dei comuni, ma spesso della regione e anche dello stato,
- alle forme di gestione di beni e servizi fondamentali
- al rapporto tra diversi soggetti pubblici titolari di funzioni correlate
- al rapporto tra questi e i legittimi interessi privati coinvolti
- ad una corretta e imprescindibile valutazione che metta in collegamento costi, benefici, efficacia, efficienza
- alle regole sulla concorrenza e sul libero mercato dell'Unione Europea.

Non ho davvero alcuna pretesa di fornire risposte, propongo solo qualche ragionamento.

Credo vada assunto come stella polare il principio che l'acqua è un bene indispensabile per i singoli e per la collettività che va saldamente presidiato dalle istituzioni dello stato in tutte le sue articolazioni, ma che occorre individuare le sedi certe e funzionali delle decisioni superando i possibili conflitti e sovrapposizioni tra poteri.

L'acqua è un bene limitato, perciò tanto più prezioso e da non sprecare. E' pur vero che l'acqua ad uso agricolo ritorna nel ciclo naturale attraverso i fiumi, l'evaporazione e le precipitazioni, ma non basta affidarsi ad esso e non tutta l'acqua in uso in agricoltura viene restituita (ad esempio gli allevamenti richiedono ingenti quantità di acqua). E' necessario puntare sempre più all'utilizzo plurimo delle risorse idriche di cui esistono positive esperienze che vanno assolutamente estese: ad esempio l'acqua usata per la produzione di energia elettrica può essere immessa attraverso i canali irrigui nei campi dai quali penetra in falda dove può essere estratta per usi civili a patto che non sia inquinata da fitofarmaci o nitrati; oppure la stessa acqua di colatura delle risaie e dei campi potrebbe essere reimpiegata per altri scopi prima di essere semplicemente canalizzata verso il Ticino ed il Po; ancora progetti turistici di navigazione dei navigli possono essere pensati con

successo solo in rapporto al livello delle acque in questi canali che devono mantenere in questo caso profondità minime costanti e raccordarsi alle esigenze dell'agricoltura.

Questa visuale che considera l'acqua bene fondamentale ma anche leva di attività economiche vaste non solo agricole mi induce a suggerire l'ambito delle attività concorrenti e regolate su vasta scala nel quale pubblico e privato non si scontrano ma cooperano a fini condivisi.

Non mi convincono le posizioni che ascrivono i consorzi di bonifica e le utility locali negli enti di sottogoverno ( il sito della funzione pubblica ne individua in questi giorni 6.700 con più di 23.000 amministratori) e che vorrebbero affidare le loro attività alle provincie, perché queste non sono già oggi l'ambito ottimale per il loro esercizio e perché tali posizioni spesso sono le stesse che sostengono l'abolizione delle provincie, salvo propugnarne di nuove in nome del localismo.

Un'altra tesi individua negli ATO che hanno principalmente competenze sull'acqua e sulla depurazione ad usi civili, a loro affidate dai Comuni che ne sono i titolari e che le hanno gestite finora con affidamenti in house alle loro aziende o a privati, la collocazione delle attività dei consorzi, ma anche in questo caso esiste secondo me un problema di dimensionamento ottimale; a quale ATO affidiamo le attività dell'Est Sesia, a quella di Pavia, di Novara o di Vercelli? Si correrebbe inoltre il rischio di disperdere il patrimonio di competenze, conoscenze, professionalità e rapporti capillari ed estesissimi con una miriade di aziende agricole anche molto piccole, che tiene insieme funzioni che forse non conviene separare in bacini molto vasti e complessi. Occorre anche considerare che non si possono sopprimere tout court diritti di proprietà su pozzi, invasi, fontanili e canali che oggi trovano nei consorzi rappresentanza e governo non così facilmente mutuabili in altri contesti.

La riflessione sulle forme di gestione e sulla libera concorrenza che ci proponiamo relativamente alla gestione dell'acqua potabile vale anche per i consorzi che assomigliano per certi versi alle utility locali in quanto gestiscono reti, distribuzione e realizzazione di



opere di rilevanza collettiva per concessione diretta da parte di soggetti pubblici, senza gare aperte a tutti alle quali ci richiama spesso Bruxelles e quindi sostanzialmente in regime di monopolio. Non sostengo lo status quo e penso che, senza replicare lo schema che contrappone quasi ideologicamente pubblico e privato, convenga invece ragionare con i piedi per terra e che la soluzione del contemperamento di interessi pubblici e privati con attività e risorse concorrenti sperimentata nei consorzi non vada scartata, ma indagata, adeguata, migliorata e fatta evolvere nella direzione dell'apertura della partecipazione in società magari mediante gare ad aziende private capaci di apportare capitali e soluzioni gestionali più avanzate, mantenendo fermo in mano pubblica il complesso delle reti e ricercando per la distribuzione e la manutenzione modalità sempre più rispettose dei diritti e delle tasche dei cittadini utenti con la garanzia di tariffe ridotte per le fasce sociali più deboli.