

PIANO IRRIGUO NAZIONALE

Premessa

L'accentuata variabilità climatica che caratterizza da anni il nostro Paese si va sempre più intensificando come emerge dalle previsioni sui cambiamenti climatici che costituiscono oggetto costante di qualificati dibattiti in sede internazionale.

Dal dibattito in sede scientifica sul clima, sull'effetto serra e sulle sue conseguenze emerge che si va delineando uno scenario caratterizzato dall'accentuarsi degli eventi estremi con conseguente intenso avvicendamento di piogge a carattere alluvionale alle medie e ad alte latitudini e di prolungate siccità alle latitudini medio-basse, da cui discende, con riferimento al nostro Paese, un quadro preoccupante sui pericoli per la sicurezza del territorio e per l'approvvigionamento delle acque, attesa la constatata vulnerabilità del suolo e la carenza di risorse idriche disponibili rispetto ai fabbisogni.

Esiste uno squilibrio strutturale tra domanda crescente di acqua per soddisfare i molteplici fabbisogni agricoli, industriali e civili e le risorse disponibili.

L'acqua per l'agricoltura

I problemi che la situazione climatica suillustrata pone sono particolarmente gravi per l'agricoltura il cui sviluppo più di ogni altro settore economico è condizionato dalla disponibilità di acqua, che costituisce uno dei fondamentali fattori di produzione con riguardo specifico ai livelli qualitativi che devono caratterizzare la moderna agricoltura onde consentirle di affrontare la concorrenza dei mercati.

La superficie servita da opere di irrigazione è complessivamente pari, nel nostro Paese, a circa 3 milioni di ettari.

La mancata sincronia tra regime temporale delle risorse naturali e domanda antropica per i diversi usi è particolarmente avvertita nel settore agricolo in quanto la distribuzione delle piogge non è conforme alle esigenze vegetative delle piante e determina in tale settore i problemi più gravi. Per tale ragione l'Italia è uno dei paesi europei con più elevata aliquota di SAU irrigata.

Si valuta che più dell'87% della produzione agricola italiana dipende, sia pure in grado diverso, dall'irrigazione. Le esportazioni agricole italiane, a loro volta, sono costituite per i 2/3 del loro valore da prodotti ottenuti in territori irrigati.

In proposito va ancora una volta ricordato che l'irrigazione per l'Italia non è frutto di una libera scelta ma essa è imposta dalle caratteristiche del territorio italiano, in prevalenza collinare e montuoso, e dall'accennata variabilità del clima per cui, senza l'irrigazione, l'Italia non può reggere la concorrenza dei Paesi del centro-nord europeo, pianeggianti, piuttosto omogenei e dal clima umido.

L'Italia, per poter reggere la concorrenza dei partners europei, deve puntare su un'agricoltura intensiva e specializzata con prodotti di qualità per i quali l'irrigazione è indispensabile a superare gli

ostacoli del clima e per far fronte alla siccità, oltre che per garantire l'elasticità nelle produzioni e rispondere alle mutevoli esigenze dei mercati.

La competitività richiesta dal mercato mondiale è fortemente subordinata, per l'impresa agricola italiana, all'irrigazione.

Come è stato autorevolmente sostenuto nelle più qualificate sedi, **l'irrigazione per l'Italia è una dominante esigenza "strutturale"**. In Italia, infatti, per gran parte del territorio nazionale un moderno sistema tecnologico-agricolo non può essere condizionato dall'andamento stagionale, ossia dalla maggiore o minore piovosità e richiede quindi l'indispensabile apporto dell'irrigazione. Ma per irrigare occorre la disponibilità dell'acqua ed ecco perché l'approvvigionamento delle risorse idriche costituisce per l'agricoltura un problema fondamentale.

La siccità, come è noto, compromette le produzioni ed incide sui raccolti. E' sufficiente riflettere sui dati conseguenti alle siccità che hanno interessato negli anni 2000 molte regioni del nostro Paese, anche nel Nord, per rendersi conto della rilevanza del problema per il settore agricolo. Si sono registrate cadute di raccolti che hanno sfiorato, per alcune produzioni (come i pomodori in Puglia) il 40%.

Alcune colture irrigue e tra queste la risicoltura richiedono che l'acqua sia disponibile nelle quantità e nei tempi imposti dalle esigenze delle colture stesse, pena la perdita dei raccolti per l'intera annata agraria.

La fondamentale rilevanza dell'acqua per l'agricoltura ha indotto il legislatore a considerare l'uso agricolo delle acque prioritario subito dopo l'uso per il consumo umano (v. art. 166 D.Lgs. 152/2006).

Né va sottovalutata la rilevanza dell'irrigazione a fini ambientali sia per il determinante apporto delle irrigazioni sulle falde idriche sotterranee sia per l'incidenza sull'assetto del territorio. In molte aree del nostro Paese –e tra queste la Pianura Padana– l'assetto del territorio è totalmente condizionato dall'irrigazione; in queste zone, come ricordava Giuseppe Medici, il territorio sarebbe destinato senza irrigazione a ritornare a quella che fu la condizione naturale del succedersi di aridi dossi e di pantani.

Nei climi aridi o in terreni ad insufficiente capacità di trattenimento dell'umidità, l'apporto dell'acqua attraverso l'irrigazione costituisce la condizione determinante a sottrarre alla sterilità e alla desertificazione terre la cui funzione non è valutabile solo in termini di prodotto agricolo che esse forniscono, ma anche per il benefico determinante apporto che esse hanno dato e danno alla formazione e al mantenimento di un ambiente idoneo alla vita ed alle attività umane.

In questa situazione si pone la domanda: come intervenire per attenuare il disagio del settore irriguo, connesso alle variazioni climatiche, ossia per conseguire maggiore disponibilità di risorse idriche?

Prima di affrontare tale problema, si ritiene doveroso sottolineare che le critiche rivolte al settore agricolo in ordine ai consumi sono, se riferite come dato assoluto e generale, inesatte, qualora si tenga presente che rispetto ai 28 miliardi di metri cubi (su 45 miliardi di metri cubi di disponibilità complessiva nel Paese) che nel 1985 si stimava fossero destinati all'agricoltura, l'aggiornamento degli stessi dati al 1989 stimava una diminuzione a 26 miliardi di metri cubi. Tale dato, sulla base di puntuali osservazioni più vicine alla realtà, si

riduce a circa 21 miliardi di metri cubi malgrado le progressive, ma non ingenti, estensioni dell'irrigazione nel Sud della Penisola e nelle Isole.

La riduzione è dovuta all'inserimento di tecniche risparmiatrici come i metodi di aspersione e di irrigazione a goccia ai piedi della vegetazione e a quei parziali ammodernamenti dei sistemi irrigui realizzati soprattutto nel Mezzogiorno attraverso la conversione di parte dei canali a cielo aperto in reti tubate, che vanno senz'altro completati.

Con ciò non si vuol negare che occorre un forte impegno volto ad un'utilizzazione più razionale e parsimoniosa delle acque in agricoltura, che consenta un recupero di risorse idriche, ma si intende soltanto porre in evidenza che il settore irriguo consortile è già orientato verso una politica di gestione delle acque che tenga conto del bisogno, fortemente avvertito, di contenimento dei consumi.

L'Associazione Nazionale Bonifiche e Irrigazioni ha, fra l'altro, avviato un programma, denominato IRRIFRAME, destinato a realizzare una gestione delle acqua fortemente risparmiatrice attraverso una specifica assistenza agli utenti consorziati realizzata con strumenti telematici e satellitari, volta a suggerire quando e come irrigare, in relazione alla situazione meteorologica, alle condizioni del suolo ed alle colture praticate.

Occorre, peraltro, come si vedrà, un organico programma di investimenti, finalizzato agli obiettivi indicati nelle proposte di seguito illustrate.

Piano Irriguo Nazionale

Proposte

Allo scopo di soddisfare l'esigenza di una maggiore disponibilità di risorse idriche a usi agricoli è necessario un organico programma di azioni e di interventi mirati ai seguenti obiettivi:

1. migliorare l'efficienza del sistema irriguo attraverso fondamentali interventi di ammodernamento di tutte quelle opere, impianti e reti che soffrono di obsolescenza (primo, fra tutti, la conversione dei residui vecchi sistemi di irrigazione a canalette in sistemi di irrigazione tubata) e di adeguamento funzionale che rendano più efficienti gli impianti con conseguente recupero di risorse idriche. In tal guisa si eliminano perdite, si recuperano risorse idriche e si rende meno costosa la manutenzione e la gestione. In tale ambito assumono rilevanza determinante gli interventi per recuperare l'efficienza delle dighe esistenti, la cui capacità di invaso si è ridotta a causa di omessi interventi di manutenzione straordinaria;
2. completare le opere di accumulo, adduzione e distribuzione dell'acqua, previste da programmi in corso di attuazione o comunque approvati;
3. attuare nuovi schemi idrici informati al criterio dell'uso plurimo delle acque e a quello di ricostituire una equilibrata distribuzione dell'acqua tra i vari usi, laddove la richiesta per usi civili e usi industriali ha sottratto all'agricoltura risorse ad essa indispensabili;
4. realizzare le possibili interconnessioni tra opere di accumulo e di distribuzione interessanti più comprensori di irrigazione, realizzando nel Mezzogiorno i necessari trasferimenti di acque dalle regioni più ricche di risorse a quelle più povere;

5. migliorare e innovare i sistemi di irrigazione esistenti, per risparmiare acqua pur estendendo l'area irrigabile (riordino delle utenze e adozione di nuovi metodi per la distribuzione dell'acqua);
6. recuperare all'irrigazione acqua altrimenti destinata a perdersi (utilizzo delle acque reflue).

Occorre pertanto proseguire il programma irriguo nazionale già previsto sin dal 2004, con una previsione di fabbisogno complessivo pari a circa 7 miliardi di euro (delibera CIPE 75/2004).

Peraltro, dopo il primo finanziamento di una tranche del programma, si sono registrate incisive e progressive riduzioni sulle risorse finanziarie che sarebbero state attivabili attraverso mutui quindicennali.

Soltanto la legge finanziaria 2008 aveva autorizzato un finanziamento di 100 milioni euro per la durata di 15 anni a decorrere dall'anno 2011, ma, di nuovo, le progressive riduzioni apportate con le successive manovre di finanza pubblica hanno determinato forti riduzioni di tali stanziamenti fino ad arrivare ad un'assegnazione annuale di soli 53.475.441,00 (in luogo dei 100 originari) che hanno consentito il finanziamento di interventi per complessivi euro 595.484.000,00 di cui euro 418.507.865,00 destinati ad opere da realizzarsi nel Centro Nord ed euro 177.000.000,00 destinati ad opere da realizzarsi nel Mezzogiorno.

Occorre tener presente che esistono progetti esecutivi finalizzati all'ammodernamento degli impianti ed incidenti, quindi, sia su una riduzione delle perdite delle reti di adduzione che ad introdurre metodi irrigui ad alta efficienza, finalizzati ad una riduzione dei consumi.

Si ritiene quindi indispensabile il completamento del Piano irriguo nazionale attraverso un finanziamento pluriennale. Potrebbe confermarsi il sistema dei mutui quindicennali che ha trovato negli anni positivo riscontro ed efficacia.

Per poter realizzare le manutenzioni più importanti, gli indispensabili ammodernamenti e qualche nuova opera di raccolta delle acque volte a ridurre i disagi connessi ai ricorrenti periodi di siccità, è **necessario una previsione finanziaria di circa 8.000 milioni di euro.**

Una risposta, anche se parziale, a tale esigenza è pervenuta in sede di negoziato Stato-Regioni sul riparto dei fondi comunitari 2014-2020. Nell'ambito del Programma Operativo Nazionale (PON) costituito da quattro linee di intervento è stata dedicata al Piano irriguo nazionale una linea di intervento. Certamente le risorse finanziarie (300 milioni) sono del tutto insufficienti per l'intero Paese atteso che esse sono destinate al Centro-Nord (per il quale sono già insufficienti) mentre ancora si attendono le decisioni per il Mezzogiorno, che nel settore irriguo ha esigenze urgenti.

Si confida che, secondo quanto in alcune sedi è stato ipotizzato, si possano destinare a tale settore nel Sud alcune somme del Fondo di coesione.

Soggetti gestori

Con riferimento ai problemi di gestione va sottolineato anzitutto la priorità del sistema di irrigazione collettiva in ambiti

comprensorialmente gestiti e ciò per rispondere ai criteri di una gestione indirizzata al risparmio ed all'efficienza. Occorre quindi incentivare i sistemi irrigui collettivi ed in particolare assicurare la gestione unitaria dei sistemi irrigui collettivi attraverso l'idonea considerazione del ruolo dei Consorzi di bonifica e di irrigazione costituzionalmente tutelati dal principio di sussidiarietà, che garantiscono quella indispensabile partecipazione degli utenti alla gestione delle acque irrigue e ciò in conformità agli indirizzi espressi anche nella Direttiva europea sulle acque (2000/60).

Va considerato che i Consorzi di bonifica rappresentano un modello di autonomia funzionale in regime di autogoverno, forte espressione di sussidiarietà, che garantiscono sul territorio il conseguimento dei seguenti obiettivi:

- la gestione in comune delle acque per una organica e razionale utilizzazione delle stesse a prevalente uso irriguo nonché una coordinata azione per la difesa dalle acque e per la conservazione e sistemazione idraulico-irrigua del suolo. Si tratta della **gestione integrata suolo e acque il cui collegamento fa parte della storia delle aggregazioni consortili del nostro Paese e che rappresenta un indiscutibile elemento di forza istituzionale e di efficienza operativa**. Si ricorda la definizione dei Consorzi quali "sentinelle del territorio e custodi delle acque";
- i Consorzi di bonifica operano su oltre 17 milioni di ettari della superficie del nostro Paese rispetto ai 30.128.664 costituenti la complessiva superficie territoriale del Paese. Tenuto conto che i territori di pianura rappresentano soltanto 6 milioni di ettari del territorio nazionale, i Consorzi di bonifica e di irrigazione coprono

tutta la pianura e una considerevolissima parte dei territori collinari.

I territori di competenza di ciascun Consorzio sono delimitati secondo confini idrografici e non già amministrativi.

Su tali territori i Consorzi di bonifica e di irrigazione gestiscono quasi 200.000 chilometri di canali e condotte principali e derivati, dei quali circa 90.000 Km. di canali di scolo, 16.000 Km. di argini, circa 30.000 briglie e sbarramenti di laminazione di piene, oltre 600 impianti idrovori e circa 1.000 impianti di sollevamento delle acque ad uso irriguo, costituenti un patrimonio fondamentale per il sistema scolante di tutta la pianura del Paese, alla cui stabilità contribuisce in modo determinante l'efficiente funzionamento del complesso di impianti e canali gestiti dai Consorzi di bonifica.

Occorre in proposito ricordare che in Italia oltre un milione di ettari non scolano naturalmente le acque e per essi occorre il sollevamento meccanico delle acque, il quale è garantito esclusivamente dagli impianti gestiti dai Consorzi di bonifica.

- **la garanzia di una utilizzazione razionale e parsimoniosa** delle acque irrigue attraverso gli usi plurimi e l'impegno costante alla manutenzione degli impianti e delle reti di sistemi irrigui collettivi;
- **il coordinamento delle esigenze dei diversi utenti** delle risorse idriche nel rispetto di **un principio di solidarietà e cooperazione**, reso possibile dal diretto coinvolgimento degli interessati nella gestione del Consorzio;

- **la partecipazione finanziaria** dei privati cui fanno carico le spese di funzionamento dei Consorzi e le spese per la manutenzione ordinaria ed esercizio delle opere pubbliche gestite dai Consorzi.

Gli elementi caratterizzanti l'istituto consortile pongono in evidenza le ragioni per le quali i **Consorzi hanno continuato ad avere evidenza e riconoscimento** nella grande legislazione che riguarda gli ambiti funzionali in cui essi operano, ricevendo in tal modo conferma della loro storica adattabilità. **Un modello quindi che nel tempo ha dimostrato una permanente validità e che al momento attuale viene valorizzato dal principio di sussidiarietà.** Tale principio, già inserito nella Costituzione, introduce una regola di garanzia per le diverse espressioni di pluralismo e per le istituzioni caratterizzate nell'essere, nel contempo, organizzazioni pubbliche locali per compiti determinati (enti funzionali) e **organizzazioni rappresentative dei soggetti appartenenti alle rispettive comunità di riferimento.** In tale ambito si collocano i Consorzi di bonifica. Il loro radicarsi nell'ordinamento normativo si realizza attraverso il principio di "sussidiarietà c.d. orizzontale".

La sussidiarietà garantisce quella partecipazione reale richiesta espressamente dalla Direttiva europea sulle acque 2000/60 e dalla proposta di Direttiva 2007/60 per la protezione del suolo.

Nell'ambito di quel nuovo scenario, verso il quale sembra orientato l'attuale Governo per il perseguimento degli obiettivi di politica economica ed amministrativa, consistenti **nell'alleggerimento della pubblica Amministrazione e nella contrazione dei vincoli posti dall'ordinamento all'azione per lo sviluppo, il modello Consorzio può ancora una volta dare adeguate risposte per le caratteristiche**

sopraillustrate. Occorre correttamente collegare sussidiarietà c.d. orizzontale e regime delle autonomie funzionali: si risolve in tal guisa correttamente il nodo della governance.

Va altresì posto in evidenza che a seguito dell'approvazione da parte del Parlamento della legge 31/2008 che all'art. 27 conferma compiti e funzioni dei Consorzi di bonifica, è stato sottoscritto in data 18 settembre 2008 un importante Protocollo di intesa Stato-Regioni, che costituisce un esempio virtuoso di regola della legislazione concorrente, che definisce il quadro normativo di riferimento e traccia le nuove linee di indirizzo per il riordino in sede regionale della disciplina dei Consorzi, i quali, pur ampliando la sfera di competenza territoriale, si sono attualmente ridotti a n. 121 rispetto ai 200 di fine anni novanta.

Dalla citata legge, dalle disposizioni legislative statali che fissano i principi fondamentali per lo specifico settore, dall'intesa Stato-Regioni e dalle conseguenti leggi regionali emergono attualmente ruolo e funzioni dei Consorzi di bonifica e di irrigazione, che garantiscono la partecipazione privata nella gestione delle risorse idriche a prevalente uso irriguo.