

## Il percorso evolutivo della legislazione sulla bonifica tra competenze statali e regionali

### CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

La presente relazione non vuole essere una mera ricognizione storica bensì un atto di testimonianza, da un lato, della straordinaria attualità di leggi risalenti nel tempo, come la legge Serpieri; dall'altro, della costante attenzione delle Regioni al tema della bonifica e dei Consorzi. Si è infatti consolidata, sia pure in un settore di competenza concorrente Stato-Regioni, una corposa legislazione regionale che, anche se attraverso un travagliato percorso, ha determinato, a eccezione di alcune specifiche realtà, una importante collocazione della bonifica nell'ordinamento regionale.

Tale valutazione discende dal riconoscimento, da parte di quasi tutte le Regioni, del ruolo della bonifica per una moderna politica del territorio, che riesca a garantire la sicurezza idraulica, la disponibilità e l'utilizzazione di risorse idriche a fini irrigui e la salvaguardia ambientale.

Si unisce la generale conferma, da parte del legislatore regionale, dei Consorzi di bonifica quali enti pubblici economici di autogoverno e di partecipazione, anche finanziaria, dei privati.

Questo risultato è stato possibile grazie ai principi fondamentali derivanti dalle leggi statali.

Certamente si registrano, come si vedrà, differenze tra le leggi delle diverse regioni, che riguardano sia le funzioni dei Consorzi che i poteri, gli organi di governo, il regime della tutela e vigilanza e che non sempre sono condivisibili, ma, nel complesso, la legislazione regionale riconosce il sistema di realizzazione e gestione della bonifica, modernamente intesa, imperniato sui Consorzi.

\* *Direttore Generale Associazione Nazionale Bonifiche e Irrigazioni*

Tale risultato è stato conseguito attraverso un impegno di costante collaborazione tra ANBI, MIPAAF e Regioni, che, pur attraverso numerosi rinvii a nuovo esame da parte del Governo e qualche procedimento davanti alla Corte Costituzionale (tuttora pende un ricorso per la recente legge regionale Marche), ha infine determinato orientamenti condivisi, come testimonia il Protocollo di intesa Stato-Regioni del 18 settembre 2008.

#### LA LEGISLAZIONE NAZIONALE: LINEE EVOLUTIVE

L'economia della presente relazione, unitamente alla circostanza che essa viene presentata in occasione di un incontro dedicato agli ottanta anni della Legge Serpieri, mi induce a fare iniziale riferimento al r.d. 13 febbraio 1933 n. 215, noto appunto come Legge Serpieri, trascurando la legislazione precedente.

Tale provvedimento del 1933 introduce nell'ordinamento una profonda riforma per il governo del territorio attraverso un sistema organizzativo e operativo della bonifica fondato sulla nozione di bonifica integrale e sui Consorzi.

Esso infatti contempla per la prima volta nell'ordinamento italiano un regime giuridico unitario per quell'insieme di interventi, definiti "bonifica integrale" da realizzarsi in ambiti territoriali delimitati sulla base di un piano organico e costituiti da tutte quelle opere pubbliche e private aventi la comune finalità della difesa, tutela e valorizzazione del territorio (opere di sistemazione idraulica, opere di scolo, drenaggio, dighe di ritenuta, casse di espansione, opere di regolazione e utilizzazione delle acque a fini irrigui, strade, acquedotti e altre opere civili necessarie allo sviluppo del territorio).

La comune finalità delle azioni che determina l'integralità degli interventi, il coordinamento degli stessi attraverso uno strumento di pianificazione, l'individuazione delle azioni sulla base delle esigenze del territorio, che viene delimitato proprio tenendo conto di tali esigenze, costituiscono gli elementi qualificanti la storica riforma del 1933.

Il meccanismo previsto per assicurare l'effettiva realizzazione della bonifica integrale fu quello di attribuire alla competenza dello Stato – unico organismo capace di sopportare i relativi oneri – l'esecuzione delle opere pubbliche, costituenti le infrastrutture trascendenti gli interessi e le possibilità di intervento dei singoli. Al contempo venivano imposti ai privati veri e propri obblighi aventi per oggetto, da un lato, l'esecuzione delle opere di interesse privato, complementari e integrative rispetto alle opere pubbliche e necessarie per una proficua utilizzazione di queste ultime; dall'altro, il pagamento degli oneri per la manutenzione e l'esercizio delle opere e degli impianti pubblici.

Ai Consorzi di bonifica viene affidato il compito di realizzare e gestire tale complessiva e organica azione, riconoscendosi nel contempo a tali istituzioni natura di persone giuridiche pubbliche.

L'interesse pubblico generale dell'azione di bonifica sul territorio si ripercuote sulle funzioni e sulla natura dell'istituto consortile che assume qualificazione pubblica in ragione dell'attività svolta e delle finalità perseguite, rimanendo peraltro ferma la struttura associativa privatistica.

La Legge Serpieri, come si evince dalla pur sintetiche indicazioni suespresse, racchiude "felici intuizioni" come ho avuto modo di rilevare già nel 1999 in occasione del Convegno svoltosi a Cagliari sul tema "I Consorzi di bonifica: l'intuizione di ieri, l'attività di oggi, l'azione per domani".

Se ne possono individuare cinque:

- 1) il primo riguarda la pianificazione. Il piano generale di bonifica così come definito e disciplinato dal legislatore del 1933 rappresenta il primo messaggio di consapevolezza che la validità delle azioni sul territorio è subordinata a una azione organica e integrata rivolta al perseguimento di specifiche finalità;
- 2) il secondo riguarda l'esigenza della definizione di un ambito territoriale, individuato sulla base delle specifiche necessità del territorio e delle azioni da svolgere, che il legislatore del 1933 denomina comprensori;
- 3) il terzo riguarda la nozione di bonifica integrale: un inequivoco messaggio secondo il quale in ciascun ambito territoriale l'azione da svolgere deve comprendere un insieme di opere e di interventi tra loro complementari connessi e coordinati, tutti rivolti al perseguimento dell'obiettivo finale del risanamento igienico, della difesa e sistemazione idraulica e dello sviluppo economico e sociale. Alla integrazione delle azioni sotto il profilo della natura degli interventi si unisce l'integrazione dell'azione pubblica con quella privata e il coordinamento dell'intervento dello Stato con quello dei privati;
- 4) il quarto riguarda la partecipazione privata in una impresa pubblica di singolare rilevanza, intesa sia come partecipazione finanziaria che quale partecipazione attiva alle iniziative e alla gestione;
- 5) il quinto riguarda l'istituzione consortile quale fondamentale strumento che realizza il coordinamento sul piano operativo dell'azione pubblica con quella dei privati, fondato sul principio dell'autogoverno di tutti i proprietari i cui immobili ricadono nell'ambito territoriale di competenza del Consorzio.

Le indicate intuizioni che costituiscono i principi fondamentali di una organica disciplina dovuta al legislatore del 1933 si sono rivelati, nel corso degli ottanta anni che ci separano, di ricorrente e rinnovata attualità. Ciò attesta la loro profonda validità.

Bisogna infatti ricordare che attraverso l'illustrato ordinamento le azioni, che la bonifica e i Consorzi hanno potuto svolgere per il territorio, si sono diversificate nel tempo e nello spazio, nelle diverse fasi storiche e nel divenire dei bisogni della collettività, garantendo idonee risposte alle esigenze mutevoli.

Le azioni della bonifica in virtù dei citati principi sanciti dal legislatore del 1933 si sono sviluppate parallelamente al mutare delle esigenze territoriali e sociali, assumendo nel tempo contenuti diversi.

Basti pensare al passaggio dalla bonifica igienica di risanamento, di riscatto delle terre dalle paludi e dalla malaria e di colonizzazione alla bonifica idraulica di difesa e di sistemazione dei terreni, alla bonifica economica e di valorizzazione attraverso l'irrigazione fino all'ulteriore fase della bonifica quale azione mirata anche alla tutela e alla salvaguardia delle risorse ambientali, che ha iniziato uno specifico e nuovo corso nell'ultimo decennio.

D'altra parte sin dal 1933 la politica territoriale del nostro Paese è stata costantemente condizionata da problemi connessi all'uso del suolo e delle acque, variabili proprio in relazione al mutare delle esigenze economiche e sociali.

In tale quadro la Legge Serpieri, in virtù delle illustrate felici intuizioni, delle quali è palmare l'attualità, è stata considerata dalla più autorevole dottrina dominante e dalla Corte Costituzionale la legge cornice di riferimento per le Regioni cui sono state trasferite (D.P.R. 11/1972 e 616/1977) le competenze già spettanti allo Stato in materia di bonifica, di irrigazione e di relativi Consorzi.

Nel contempo, assumendo sempre maggiore rilevanza nel nostro Paese i problemi della difesa dalle acque e della disponibilità di risorse idriche, il Parlamento decise, sia pur dopo travagliate vicende, di intervenire con nuove leggi fondamentali che, peraltro, non potevano non tener conto che in materia di difesa del suolo e di raccolta e utilizzazione delle acque a fini irrigui la bonifica assolveva nel nostro Paese un ruolo fondamentale. Così la legge quadro per la difesa del suolo (183/1989), nel riconoscere il ruolo della bonifica idraulica per la tutela e conservazione del suolo, indica i Consorzi di bonifica tra i soggetti aventi funzioni nel settore e specifica competenza istituzionale per la realizzazione della difesa del suolo.

Tale riconoscimento ha le sue radici nelle esigenze territoriali e sociali quali si erano sviluppate nel nostro Paese dove le acque e il suolo a metà del secondo millennio hanno posto vitali problemi che hanno imposto alla politica territoriale un univoco orientamento volto a garantire un uso del suolo compatibile con la conservazione e difesa del medesimo, nonché una razionale utilizzazione e tutela, quantitativa e qualitativa, delle acque.

Alla preoccupazione della desertificazione si è unito il problema della diffusa vulnerabilità idraulica del territorio e dell'inquinamento.

Viene costantemente sottolineato dagli studiosi e dagli operatori che nei paesi a economia industriale i problemi delle acque e del suolo hanno assunto caratteri profondamente diversi da quelli del passato. Alla fine dell'800 fino ai primi del 1900, infatti, l'acqua disponibile (delle sorgenti, dei fiumi e delle falde sotterranee) bastava largamente a soddisfare i bisogni delle popolazioni e non esistevano i gravi problemi dell'inquinamento, del degrado del suolo e del danno ambientale. Si sono posti, quindi, problemi che riguardano non solo le disponibilità idriche per le accresciute vitali necessità delle popolazioni e per lo sviluppo economico, ma anche le esigenze di razionale utilizzazione e tutela delle acque e di conservazione e difesa del suolo.

In Italia sin dalla metà del secolo scorso il consistente incremento demografico, il convulso espandersi dell'urbanizzazione realizzata prescindendosi dal regime idraulico e l'impetuoso sviluppo economico per la crescita hanno determinato, da un lato, profonde trasformazioni dell'uso del territorio accrescendo le esigenze di difesa idraulica e di contemporanea salvaguardia e protezione del suolo; dall'altro, con il generale miglioramento del tenore di vita, un enorme incremento dei consumi di acqua con conseguente carenza di risorse disponibili, diffuso e crescente inquinamento, erosione del suolo, dissesto idraulico, danno ambientale.

Di regola, il Paese è dominato da una pessima distribuzione delle piogge nelle diverse stagioni e nelle singole zone climatiche. La siccità e le alluvioni affliggono sempre più ricorrentemente il nostro territorio.

A una organica politica per il corretto governo del territorio si chiede una fondamentale azione di difesa dalle acque e delle acque, contemporaneamente una azione di protezione attiva e di salvaguardia del suolo attraverso un ordinato e corretto uso del territorio, una costante opera di sistemazione e regolazione dei corsi d'acqua, una razionale utilizzazione delle risorse idriche, una diffusa azione di risanamento delle acque superficiali e sotterranee, una controllata azione di rimboschimento e di miglioramento dei boschi degradati.

Solo in tal guisa si realizza anche quella salvaguardia ambientale auspicata in ogni sede con pienezza di consensi.

La bonifica e l'irrigazione, quali azioni finalizzate alla conservazione e difesa del suolo, alla razionale utilizzazione delle acque e alla tutela di tali risorse ambientali, rientrano quindi a pieno titolo nell'ambito di una moderna politica territoriale e non potevano non essere considerate nelle nuove leggi per la difesa del suolo e per le risorse idriche. La Corte Costituzionale lo ha espres-

samente riconosciuto sin dal 1992 nella sentenza n. 66/1992, laddove si afferma testualmente che: «poiché le funzioni concernenti la bonifica sono dirette al consolidamento e alla trasformazione di un territorio sul quale si esplicano varie altre attività rivolte a fini identici od omologhi, esse costituiscono un settore della generale programmazione del territorio e, più precisamente, di quella riguardante la difesa e la valorizzazione del suolo con particolare interesse verso l'uso di risorse idriche: un settore, il quale presenta molteplici aspetti di connessione con altre materie assegnate alle competenze regionali.

Oltreché dall'esame complessivo delle competenze trasferite alle Regioni, il carattere settoriale delle funzioni attinenti alla bonifica si deduce anche dalla pur frammentaria legislazione statale e dalla Costituzione medesima.

Sotto il primo profilo, l'ampiezza e la generalità dei fini che tanto il r.d. 13 febbraio 1933, n. 215 (art. 1, secondo comma), quanto l'art. 857 cod. civ. prepongono alle attività di bonifica rivelano chiaramente come queste ultime siano configurate dalle leggi statali come una delle varie forme di intervento sul territorio al servizio di finalità che, pur sfrondate dagli scopi ritenuti ormai superati o anacronistici (come quelli demografici o di colonizzazione), costituiscono gli obiettivi generali (fini economici e sociali) della complessiva opera di programmazione incidente sul territorio e sugli insediamenti umani ivi stabiliti. La più recente legge 18 maggio 1989, n. 183 (Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo) conferma i caratteri sopra delineati, laddove configura i Consorzi di bonifica come una delle istituzioni principali per la realizzazione degli scopi di difesa del suolo, di risanamento delle acque, di fruizione e di gestione del patrimonio idrico per gli usi di razionale sviluppo economico e sociale, di tutela degli aspetti ambientali a essi connessi.

La settorialità delle attività di bonifica ha finanche un rilievo costituzionale, essendo chiaramente presupposta anche dall'art. 44 della Costituzione, che seppur nel quadro della disciplina pubblicistica della proprietà terriera, prefigura la bonifica delle terre come uno degli strumenti essenziali al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali nell'agricoltura».

Il riconoscimento del percorso evolutivo della legislazione sulla bonifica è evidente e risulta rafforzato dalla legislazione statale successiva se si tiene presente che dopo la citata legge sulla difesa del suolo del 1989 anche la legge 36/1994 sulle risorse idriche dedica specifiche norme all'irrigazione e al ruolo dei Consorzi di bonifica ampliando le competenze dei Consorzi nel settore delle acque con particolare riferimento agli usi plurimi. Si ricorda l'art. 27 che recita testualmente:

«I Consorzi di bonifica e irrigazione, nell'ambito delle competenze definite dalla legge, hanno facoltà di realizzare e gestire le reti a prevalente scopo irriguo, gli impianti per l'utilizzazione in agricoltura di acque reflue, gli acquedotti rurali e gli altri impianti funzionali ai sistemi irrigui e di bonifica e, previa domanda alle competenti autorità, corredata dal progetto di massima delle opere da realizzare, hanno facoltà di utilizzare le acque fluenti nei canali e nei cavi consortili per usi che comportino la restituzione delle acque e siano compatibili con le successive utilizzazioni, ivi compresi la produzione di energia idroelettrica e l'approvvigionamento di imprese produttive. L'autorità competente esprime entro sessanta giorni la propria determinazione».

Tale disposizione è stata successivamente riproposta in sede di D.Lgs. 152/2006, il cui art. 166 riproduce testualmente il citato art. 27.

Nel contempo, in sede di regolamentazione degli aspetti relativi alla tutela delle acque, il D.Lgs. 152/1999 prende in considerazione il ruolo dei Consorzi riconoscendo, con norma espressa, il contributo che i Consorzi possono offrire nel settore della tutela ambientale.

Così recita l'art. 3, comma 6:

«I Consorzi di bonifica e di irrigazione anche attraverso appositi accordi di programma con le competenti autorità concorrono alla realizzazione di azioni di salvaguardia ambientale e di risanamento delle acque anche al fine della loro utilizzazione irrigua, della rinaturalizzazione dei corsi d'acqua e della fitodepurazione».

Tale riconoscimento discende, peraltro, dalle azioni già svolte dai Consorzi, che hanno dato anche in tale settore prova valida di azioni significative quali gli interventi nel bacino scolante della Laguna di Venezia per il disinquinamento della laguna, la vivificazione di lagune, la gestione di oasi e di aree umide, la rinaturazione di corsi d'acqua, la fitodepurazione, la tutela delle risorgive e dei fontanili.

Non può non ricordarsi, peraltro, che nel nostro Paese a causa dell'avvicinarsi dei diversi Governi e dell'emergere di nuove aggregazioni politiche, è stato, spesso demagogicamente, posto il problema della utilità, o meno, dei Consorzi di bonifica.

Per tale motivo nel 1996 la Commissione Agricoltura della Camera dei Deputati ha effettuato una approfondita e puntuale indagine conoscitiva sui Consorzi di bonifica, nel corso della quale hanno avuto luogo numerose audizioni, visite presso alcuni Consorzi, invio di questionari a tutti i Consorzi. A conclusione dei lavori, in diffinità di alcuni, neanche tanto celati, obiettivi, la Commissione ha approvato il 9 gennaio 1996 un puntuale documento nelle cui conclusioni si legge:

«La Commissione ritiene, in conclusione, che i Consorzi di bonifica rappresentano una istituzione necessaria in quanto operano realmente sul territorio per assicurare la difesa del suolo, la raccolta e l'utilizzazione delle acque a prevalente uso agricolo e la connessa salvaguardia dell'ambiente».

Nello stesso documento si legge:

«La bonifica è costituita da tutte quelle azioni e quegli interventi da eseguirsi nei comprensori di bonifica, finalizzati non solo all'approvvigionamento, all'utilizzazione e alla tutela delle acque a prevalente uso irriguo – funzioni imprescindibili e fondamentali –, alla difesa e alla conservazione del suolo, ma anche alla tutela dello spazio rurale e dell'ecosistema agricolo-irriguo e alla connessa salvaguardia dell'ambiente.

Si tratta di ricomprendere nella bonifica anche tutte le azioni di conservazione e tutela delle fondamentali risorse naturali –suolo e acqua-, che non solo costituiscono per l'agricoltura fattori che ne condizionano lo stesso esercizio ma qualificano l'azione della bonifica quale presidio permanente del territorio.

Si sottolinea che è un principio fondamentale su cui si deve fondare il settore della bonifica e al quale le Regioni, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione (nonché delle leggi n. 183 del 1989 e n. 36 del 1994) devono adeguarsi nell'esercizio del proprio potere legislativo».

Come si vedrà, in linea generale, tale principio ha trovato riscontro nella legislazione regionale vigente, ma non diffusamente in quanto solo alcune legislazioni regionali più avanzate ricomprendono nella bonifica funzioni di salvaguardia ambientale e di tutela della qualità delle acque irrigue.

Allorquando nei primi anni del 2000 si è posto il problema del riordino degli enti pubblici è stato di nuovo messo in discussione il ruolo dei Consorzi di bonifica con particolare riferimento ai poteri delle Regioni. Anche questa volta il legislatore nazionale ha fatto chiarezza precisando, all'art. 27 della legge 31/2008, che le Regioni, nell'ambito del riordino dei Consorzi di bonifica, possono prevedere accorpamenti e fusioni di singoli Consorzi e che il riordino deve avvenire seguendo criteri definiti di intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome e deve rispettarsi il principio che vanno salvaguardati i compiti e le funzioni già spettanti ai Consorzi.

In attuazione di tale norma è stato stipulato in data 18 settembre 2008 il già citato Protocollo di intesa Stato-Regioni.

Tale intesa, come ho già avuto occasione di rilevare, rappresenta un raro, quanto importante esempio di rispetto e di integrazione dei diversi livelli di governo nell'ambito delle materie costituzionalmente devolute alla compe-



tenza concorrente Stato-Regioni, come quelle della bonifica e dei Consorzi, riconducibili a diversi regimi di competenza (nella specie: tutela dell'ambiente, governo del territorio, agricoltura e, quindi, competenza statale, competenza concorrente e competenza regionale).

Il Protocollo di Intesa Stato-Regioni del 18 settembre 2008, come ho già avuto occasione di rilevare, ha certamente un notevole rilievo politico ma costituisce anche attuazione di un costante orientamento della Corte Costituzionale, secondo il quale nelle materie rientranti nell'ambito della competenza concorrente Stato-Regioni deve essere garantita leale collaborazione attraverso gli strumenti di condivisione esistenti nell'ordinamento.

La Conferenza Stato-Regioni costituisce la sede naturale della cooperazione tra i due livelli di governo.

#### IL PROTOCOLLO DI INTESA STATO-REGIONI 18 SETTEMBRE 2008

Il Protocollo di Intesa del 18 settembre 2008 delinea con chiarezza il quadro di riferimento per la disciplina dei Consorzi di bonifica in sede regionale, definendo i principi fondamentali della materia.

Tali principi sono i seguenti:

- polivalenza funzionale dell'azione della bonifica sul territorio, quale azione finalizzata alla sicurezza territoriale, alimentare e ambientale, con conseguente riconoscimento dell'acquisita intersettorialità della bonifica i cui effetti si estendono dalla difesa e conservazione del suolo, alle azioni di valorizzazione e razionale utilizzazione delle risorse idriche a usi irrigui, alla tutela di risorse ambientali;
- la delimitazione dei comprensori di bonifica deve essere effettuata con riferimento a confini idrografici e idraulici e tenendo conto dell'esigenza di garantire dimensioni gestionali idonee ad assicurare funzionalità operativa, economicità di gestione e adeguata partecipazione da parte dei consorziati al Consorzio;
- su ogni comprensorio le Regioni costituiscono un solo Consorzio di bonifica mentre possono anche prevedere che su più comprensori di bonifica venga costituito un unico Consorzio;
- il piano generale di bonifica e di tutela del territorio rurale viene individuato quale strumento che definisce le linee fondamentali dell'azione della bonifica sul territorio nonché le principali attività, opere e interventi da realizzare. Il piano viene proposto dal Consorzio di bonifica competente per territorio e approvato dalla Regione che ne definisce le linee guida;

- i Consorzi di bonifica vengono definiti persone giuridiche pubbliche a carattere associativo, amministrati dai consorziati;
- viene confermato il principio dell'autogoverno secondo il quale i componenti il Consiglio sono eletti dai consorziati contribuenti con un sistema di voto che garantisca la partecipazione democratica mediante voto proporzionale per fasce di contribuenza;
- i compiti e le funzioni dei Consorzi di bonifica vengono individuati nella realizzazione, manutenzione ed esercizio delle opere pubbliche di bonifica, di irrigazione e di miglioramento fondiario ivi comprese le opere di cui all'art. 166 del D.Lgs. n. 152 del 2006;
- è previsto altresì che ai Consorzi possono essere affidate dalle leggi regionali ulteriori compiti consistenti nella realizzazione, manutenzione ed esercizio di opere pubbliche diverse da quelle sopraindicate, finalizzate alla difesa del suolo;
- ai Consorzi di bonifica possono, inoltre, essere assegnate dalle Regioni ulteriori attività, ivi comprese quelle dirette alla realizzazione di azioni volte a contribuire allo sviluppo del territorio rurale, alla salvaguardia ambientale e al risanamento delle acque;
- il numero dei membri dei Consigli di amministrazione dei Consorzi, aventi diritto a compensi per l'espletamento dell'incarico, non può essere superiore a tre. Gli altri rappresentanti dei consorziati non hanno diritto a compenso per l'espletamento della carica. Resta affidata alla discrezionalità delle Regioni la scelta di una rappresentanza pubblica negli organi collegiali dei Consorzi;
- viene confermato il potere impositivo dei Consorzi riconoscendosi espressamente che le spese per la manutenzione ordinaria, l'esercizio e la vigilanza, nonché le spese di funzionamento dei Consorzi, sono a carico dei proprietari consorziati i cui immobili traggono beneficio dalle azioni dei Consorzi. Il beneficio è riferito alle azioni di manutenzione, esercizio e sorveglianza e consiste nella conservazione o nell'incremento del valore degli immobili. Le spese sono definite in sede di bilancio e sono ripartite tra i consorziati proprietari di immobili che traggono beneficio, secondo i criteri fissati con il piano di classifica dei territori;
- per quanto riguarda i criteri relativi all'individuazione del beneficio l'intesa contempla espressamente che il beneficio è distinto in: beneficio di presidio idrogeologico; beneficio di natura idraulica; beneficio di disponibilità irrigua. È previsto altresì che le Regioni possono definire ulteriori tipologie di benefici;
- si prevede espressamente che resta ferma la disciplina degli obblighi rela-

tivi agli scarichi nei corsi di acqua naturali o artificiali gestiti dai Consorzi prevista dall'art. 166 D.Lgs. 152/2006, applicabile anche agli eventuali sfiori provenienti dai sistemi di fognatura pubblica o da scolmatori di piena. I contributi dei consorziati devono essere contenuti nei limiti dei costi sostenuti per l'attività istituzionale. I bilanci dei Consorzi sono elaborati per centri di costo, nel rispetto dei criteri di economicità, trasparenza e veridicità;

- è contemplata specificamente la facoltà di accordi di programma, intese e convenzioni tra Consorzi di bonifica ed enti locali per la realizzazione di azioni di comune interesse, per la gestione in comune di specifici servizi e per la tutela dell'ambiente. È anche contemplata la facoltà per i Consorzi di bonifica di stipulare convenzioni con gli imprenditori agricoli;
- è confermato che alle Regioni competono le funzioni di vigilanza e controllo sui Consorzi ed è altresì previsto che i Consorzi adottino provvedimenti organizzativi volti ad assicurare il controllo di gestione quale processo interno diretto a garantire la realizzazione degli obiettivi programmati attraverso una verifica continua dello stato di avanzamento dei programmi e progetti, nonché la gestione corretta, efficace ed efficiente delle risorse.

I principi suindicati costituiscono una significativa cornice di riferimento che racchiude regole condivise tra lo Stato e le Regioni a testimonianza di una condotta di concertazione che è modello esemplare di rispetto della Carta Costituzionale.

#### LA LEGISLAZIONE REGIONALE: IL PERCORSO EVOLUTIVO

Il quadro normativo nazionale sinteticamente esposto nel precedente primo paragrafo ha influenzato in misura decisiva la legislazione regionale, atteso che, sia prima della riforma costituzionale del 2001 che dopo, le Regioni, nel disciplinare la materia devoluta alla loro competenza, dovevano e devono rispettare i principi fondamentali dettati o desumibili dalla legislazione statale.

Le Regioni, quindi, per il settore della bonifica hanno dovuto rispettare sia i principi fondamentali contenuti nel r.d. 215/1933 che quelli di cui alle leggi 183/1989, 36/1994 e nel D.Lgs. 152/1999 nonché nel D.Lgs. 152/2006 e nella legge 31/2008.

La legislazione regionale per il settore della bonifica registra le prime leggi negli anni 1975 (legge Provincia di Bolzano 11 giugno 1975 n. 28) e 1976 (legge Regione Veneto 13 gennaio 1976 n. 3). Solo la legge Veneto, peraltro,

è la prima legge organica di integrale disciplina del settore bonifica giacché la citata legge della Provincia di Bolzano del 1975 si limita a disporre norme per la esecuzione di opere pubbliche di bonifica e per l'attuazione della ricomposizione fondiaria. La Provincia di Bolzano approverà poi una legge organica nel 2009 (Legge 28 settembre 2009 n. 5).

Certamente la prima legge regionale organica sulla bonifica, costituita dalla legge regionale Veneto, ha rappresentato, nel periodo 1976-1990, riferimento costante per tutte le altre Regioni anche se la disciplina di alcuni istituti è differente da regione a regione, non solo in funzione dei diversi orientamenti delle forze politiche di governo ma anche per le specificità territoriali proprie di ciascuna Regione, che determinano, nell'ambito delle finalità di conservazione e difesa del suolo, utilizzazione e tutela delle acque e salvaguardia dell'ambiente, una diversa rilevanza delle singole azioni.

Il quadro normativo regionale può essere distinto in due periodi: il primo fino alla sottoscrizione del Protocollo di intesa Stato-Regioni del 2008 e il secondo sviluppatosi nel periodo successivo.

Il primo periodo è caratterizzato, in alcune realtà, dalla volontà di voler innovare positivamente, sempre nel rispetto dei principi fondamentali della materia stabiliti o desumibili dalle leggi statali; in altre realtà, di voler modificare il sistema di realizzazione e gestione della bonifica ridimensionandone i contenuti e ridefinendo i compiti e le funzioni dei Consorzi onde limitarne la presenza e l'incidenza dell'azione sul territorio.

Peraltro, nel periodo anteriore alla riforma 2001 del Titolo V della Costituzione, l'intervento del Governo in sede di esame delle leggi regionali ha consentito, in virtù di numerosi rinvii a nuovo esame (ai sensi dell'art. 127 della Costituzione all'epoca vigente), sostanziali modifiche e adeguamenti delle leggi regionali, che hanno determinato l'approvazione di leggi rispettose dei principi fondamentali.

Unica eccezione a tale orientamento la legge Marche (L.r. 9 maggio 1997 n. 30) peraltro stravolta dalla sentenza della Corte Costituzionale (n. 326/1998) che ha dichiarato illegittima l'intera legge regionale a eccezione dell'art. 1 che definiva le finalità della bonifica e dell'art. 2 che individuava le funzioni della Regione per la delimitazione dei comprensori di bonifica nonché del 1° comma dell'art. 13 relativo ai criteri di valutazione dell'impatto ambientale.

Ne è conseguita, quindi, la reviviscenza della normativa regionale già vigente (l.r. 13/1985), anche se successivamente modificata in alcuni contenuti afferenti alle funzioni dei Consorzi per effetto di provvedimenti a carattere generale, relativi al riordino delle funzioni amministrative della Regione e degli enti locali.

A prescindere dal caso Marche, il quadro normativo regionale, formatosi fino al 2008, registra l'emanazione in ogni Regione di più leggi per il settore della bonifica e dei Consorzi (come risulta dall'elenco allegato) sia quali leggi specifiche e organiche per il settore che quali leggi di modifica di singoli istituti.

Tale quadro normativo è caratterizzato da quattro fondamentali univoci orientamenti. Il primo concerne l'indirizzo in ordine alle finalità della bonifica. La legislazione regionale nel suo complesso, infatti, tende a ricomprendere nelle finalità della bonifica anche la salvaguardia dell'ambiente oltreché la difesa del suolo e l'irrigazione.

Il secondo, che ha anche anticipato orientamenti consolidatisi successivamente nella legislazione statale, concerne il riferimento ai bacini idrografici o comunque a unità idrografiche omogenee, quale criterio per la delimitazione degli ambiti territoriali di competenza dei Consorzi ossia dei comprensori di intervento dei Consorzi. Ciò ha consentito importanti processi di aggregazioni e fusioni che, da un lato, hanno ridotto il numero dei Consorzi di bonifica, dall'altro, hanno attribuito a tali enti una competenza territoriale basata su confini idrografici di specifica e determinante rilevanza a fini funzionali.

Il terzo concerne l'ordinamento dei Consorzi, caratterizzato dalla conferma del principio dell'autogoverno e della partecipazione anche finanziaria dei privati alle spese per la gestione delle opere, risultando in tal guisa ampiamente valorizzata l'attualità della istituzione consortile con riferimento al principio costituzionale di sussidiarietà.

Il quarto riguarda il ruolo fondamentale attribuito ai Consorzi per la gestione del territorio. Ai Consorzi di regola sono affidati i compiti di realizzare e gestire tutte le azioni e gli interventi da eseguirsi nei comprensori di bonifica, finalizzati alla conservazione e difesa del suolo, alla utilizzazione delle acque per usi prevalentemente irrigui e alla salvaguardia dell'ambiente.

In merito alle funzioni istituzionali dei Consorzi va rilevato che tutte le leggi regionali ricomprendono, nell'ambito dei compiti dei Consorzi di bonifica, l'attività di gestione delle opere e degli impianti attribuendo quindi al momento della gestione una rilevanza fondamentale.

Si registrano, peraltro, soprattutto in alcune realtà, carenze fondamentali di coordinamento per quanto attiene alla disciplina dei corsi d'acqua aventi incidenza diretta e/o indiretta sulle acque gestite dai Consorzi. Si tratta in particolare del regime del c.d. reticolo minore che ha determinante rilevanza per l'equilibrio idraulico dei territori interessati.

Inoltre va sottolineato che solo in alcune regioni, peraltro, viene puntualmente definito il ruolo dei Consorzi di bonifica per le azioni di salvaguardia

ambientale anche se in epoca recente si registra qualche segnale di positiva evoluzione e ciò perché il contributo che i Consorzi di bonifica e di irrigazione possono offrire per la tutela delle risorse naturali è particolarmente qualificato non solo per la conoscenza che i Consorzi hanno delle situazioni territoriali e delle acque, ma anche per la loro costante presenza sul territorio, che li qualifica quale presidio permanente indispensabile alla cura delle risorse ambientali.

D'altra parte, come già indicato, non mancano valide e significative testimonianze diffuse sul territorio nazionale di azioni di tutela ambientale realizzate dai Consorzi.

Nel secondo periodo, successivo al Protocollo di intesa Stato-Regioni, le province di Bolzano e Trento, le Regioni Veneto e Toscana hanno emanato nuove leggi regionali specifiche e organiche per il settore della bonifica e dei Consorzi, in sostituzione delle leggi previgenti; in altre realtà sono state soltanto approvate modifiche sostanziali alle precedenti leggi specifiche, come in Lombardia, in Friuli-Venezia Giulia, in Emilia-Romagna, in Umbria e in Abruzzo.

Notazioni specifiche meritano, per l'anomalia delle situazioni, le legislazioni delle regioni Puglia, Sicilia, Sardegna, di cui si fa cenno nelle pagine successive. Segnalazione a sé stante merita poi il caso Marche che ha nuovamente emanato una legge regionale (17 giugno 2013 n. 13) impugnata dal Governo davanti alla Corte Costituzionale. Il giudizio è tuttora in corso.

Con riferimento ai due gruppi di Regioni in precedenza indicate va posto in evidenza che le innovazioni più rilevanti riguardano i procedimenti di fusione che hanno determinato, pur nella permanenza delle estensioni territoriali e, in alcuni casi, l'aumento di tali ambiti, la riduzione del numero dei Consorzi (da 21 a 10 in Veneto; da 15 a 8 in Emilia-Romagna; da 13 a 6 in Toscana; da 20 a 12, cui due interregionali, in Lombardia).

Altre importanti fusioni erano già state disposte nel corso della legislazione regionale antecedente al 2008 (Veneto, Lombardia, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Calabria, Sicilia e Sardegna). Inoltre, nelle più recenti leggi, si sono introdotte nuove norme in materia di contribuzione sugli immobili (Provincia di Bolzano, Regioni Veneto, Toscana, Emilia-Romagna), di compensi per gli amministratori (Friuli-Venezia Giulia, Toscana, Emilia-Romagna), di composizione dei Consigli di amministrazione (Umbria).

Dal 1978 alla data odierna i Consorzi di bonifica si sono ridotti a 121 pur nell'ampliamento del territorio interessato. Essi si estendono su circa 18 milioni di ettari pari a oltre il 58% dell'intero territorio del Paese.

Le leggi successive al 2008 della Provincia di Bolzano, delle Regioni Veneto, Toscana e Abruzzo hanno anche introdotto innovazioni importanti in termini di funzioni. La Provincia di Bolzano nell'introdurre il piano generale

di bonifica amplia l'ambito di operatività della bonifica e le specifiche azioni rientranti in tale ambito disciplinando anche la ricomposizione fondiaria.

La Regione Veneto, fra l'altro, contempla espressamente le concertazioni dei Consorzi con gli altri enti pubblici territoriali, disciplina ex novo il piano generale di bonifica e di tutela del territorio, ridefinisce le funzioni dei Consorzi nei settori della bonifica idraulica e dell'irrigazione, della difesa del suolo e in materia di tutela delle acque.

In particolare va segnalato l'importante principio in tema di parere, da parte dei Consorzi, di compatibilità idraulica sugli strumenti urbanistici comunali.

La Regione Toscana, oltre al riordino territoriale e organizzativo dei Consorzi, introduce una ampia nozione di bonifica, modifica sostanzialmente la composizione dell'organo di amministrazione con una forte presenza degli enti locali, introduce rilevanti modifiche alle funzioni dei Consorzi e al potere impositivo con riferimento sia alle opere idrauliche che al c.d. reticolo di gestione e ai rapporti con i gestori del servizio idrico integrato. Si introduce altresì il piano delle attività di bonifica.

Il nuovo ordinamento andrà in applicazione con l'insediamento degli organi degli istituiti nuovi Consorzi di bonifica, per cui non possono esprimersi giudizi definitivi sul nuovo assetto e ordinamento dei Consorzi toscani, attesa l'attuale fase transitoria in cui, fra l'altro, permangono gestioni commissariali e non sono ancora entrate in applicazione tutte le nuove disposizioni.

La presente relazione sarebbe incompleta senza un riferimento, sia pure estremamente sintetico, alle anomale situazioni della Puglia, della Sicilia e della Sardegna.

In Puglia, dopo l'approvazione di importanti leggi organiche sulla bonifica (l.r. 31 maggio 1980 n. 3 e successive integrazioni) e un idoneo svolgimento delle attività dei Consorzi sul territorio, si è registrata a inizio degli anni 2000 una inversione di tendenza del legislatore regionale che, nella legge 7 marzo 2003 n. 4, ha demagogicamente introdotto profonde modifiche nel regime della imposizione contributiva dei Consorzi determinando l'esigenza di un intervento sostitutivo della Regione, volto a garantire quelle entrate ordinarie che sarebbero derivate dalla contribuzione consortile sospesa per legge. Si sono determinate, nel contempo, gravi situazioni di crisi economico-finanziaria in tutti quei Consorzi che, a eccezione del Consorzio di bonifica montana del Gargano e del Consorzio di bonifica della Capitanata, non sono riusciti a conseguire l'approvazione di nuovi piani di classifica e quindi a emettere i ruoli per la riscossione della contribuzione. Ne è derivata una anomala situazione, tuttora in atto, che ha determinato un regime commissariale unico

per tutti gli altri quattro Consorzi di bonifica della Puglia, con il venir meno dell'autogoverno e della partecipazione.

La legge regionale Puglia 13 marzo 2012, n. 4, che introduce una nuova organica disciplina per il settore, trascura completamente i problemi di risanamento finanziario nelle realtà dove nel 2003 si è imposta la sospensione dei ruoli. Sono necessari ulteriori provvedimenti idonei a risolvere i problemi organizzativi, operativi e finanziari che la gestione commissariale ha posto in evidenza.

In Sicilia, a seguito di un importante processo di riordino che ha ridotto i Consorzi da 26 a 11, si è instaurato un generale regime commissariale che da temporaneo è diventato stabile e che attualmente prevede un commissario unico per tutti i Consorzi di bonifica siciliani. È quindi venuto meno l'autogoverno. Sono in corso iniziative per una nuova regolamentazione del settore, ma non sussistono ancora certezze sugli esiti.

Infine la Sardegna, dove, dopo un importante processo di riordino, peraltro in gran parte volontario, che ha ridotto il numero dei Consorzi da 16 a 9 la Regione, in controtendenza rispetto alle altre, nell'emanare la legge n. 6 del 2008 ha rideterminato l'operatività territoriale dei Consorzi di bonifica ai soli comprensori irrigui.

Si uniscono i problemi derivanti dal trasferimento all'ENAS delle dighe a uso plurimo a suo tempo realizzate dai Consorzi di bonifica sardi.

Da ultimo il caso Marche dove la Regione nel 2013, con legge n. 13 del 17 giugno 2013, ha approvato un nuovo provvedimento in materia di bonifica e di irrigazione, anche esso, peraltro, come il precedente già citato, impugnato dal Governo con ricorso alla Corte Costituzionale per violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, nonché della sfera di competenza legislativa statale concorrente in materia di governo del territorio, protezione civile e tutela della salute.

Si legge nel ricorso pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 16 ottobre che sia i principi fondamentali desumibili dal r.d. 215/1933 che il Protocollo di intesa Stato-Regioni del 18 settembre 2008 sono stati disattesi dalla Regione Marche che ha attribuito alle Province funzioni di competenza dei Consorzi, con violazione anche dei principi sanciti per il riordino dei Consorzi dalla legge 31/2008.

## CONCLUSIONI

L'illustrazione che precede offre un quadro certamente variegato ma che, a eccezione di due realtà (Sicilia e Marche), attesta un generale riconoscimento



della validità dell'azione della bonifica e dei Consorzi nell'ordinamento statale e regionale del nostro Paese.

Ciò discende dalla circostanza dell'evoluzione dell'attività di bonifica sul territorio giacché, come si è visto, il ruolo della bonifica nei secoli si è costantemente adeguato ai bisogni del territorio. La bonifica non si è limitata, come sovente si asserisce, a volte per carente informazione, a volte per demagogia, al prosciugamento delle paludi o alla trasformazione fondiaria delle terre incolte; al contrario, l'azione della bonifica si è sviluppata parallelamente al mutare delle esigenze territoriali e sociali, assumendo nel tempo contenuti diversi.

Così si è assistito al passaggio dalla bonifica igienica di risanamento e di riscatto delle terre dalle paludi alla bonifica idraulica di difesa e di sistemazione dei terreni, alla bonifica economica e di valorizzazione attraverso l'irrigazione fino all'ulteriore fase della bonifica quale azione mirata anche alla tutela e alla salvaguardia delle risorse ambientali, che ha iniziato uno specifico e nuovo corso negli ultimi anni.

Si individuano ormai quattro fasi storiche dell'azione della bonifica nell'ambito della politica territoriale, le quali testimoniano che la bonifica costituisce un'attività in perpetuo rinnovamento, così come sosteneva con ferma convinzione Eliseo Iandolo.

Ne costituiscono testimonianza, la legislazione nazionale, ma anche la legislazione regionale organica sulla bonifica, cui sono dedicati i precedenti paragrafi.

Si ritiene doveroso sottolineare che la permanente validità dell'istituto consortile discende dalle caratteristiche istituzionali e funzionali dei Consorzi.

Come ho già rilevato in alcune precedenti relazioni, i Consorzi, quali enti pubblici di autogoverno, presenti sul territorio, soggetti a tutela e vigilanza della Regione, costituiscono reale espressione di quel principio di sussidiarietà su cui si fonda il nuovo sistema di decentramento introdotto nel nostro ordinamento dalla legge Bassanini e che, a seguito della riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione (legge costituzionale n. 3/2001), rientra tra i principi costituzionali nonché costituisce il cardine delle regole del Trattato di Maastricht per la politica del territorio e dell'ambiente. Ciò con riferimento sia alla rappresentanza diretta degli interessati che beneficiano dell'attività svolta dal Consorzio, ai quali è affidata l'amministrazione degli enti, che per la snellezza operativa dell'istituto consortile nonché per la sua presenza articolata sul territorio in prossimità ai luoghi e ai soggetti che per primi avvertono i bisogni. Ciò consente di dare risposte immediate alle necessità e alle esigenze dei singoli e della collettività organizzata.

Da ciò discende anche la persistente e fondamentale attualità dell'istituto consortile per la gestione del territorio.

Tali caratteristiche istituzionali (enti pubblici di autogoverno rappresentativi di collettività specifiche aventi interesse generale) hanno indotto la migliore dottrina costituzionalista a considerare i Consorzi tra le istituzioni rientranti nell'ambito delle autonomie funzionali quali soggetti pubblici funzionalmente esponenti di collettività settoriali e autofinanziati.

Tale classificazione ha assunto rilevanza fondamentale in relazione ai principi introdotti nell'ordinamento del nostro Paese dalla riforma amministrativa del 1997-1998 che valorizza le autonomie funzionali e che ha rappresentato riferimento costante del legislatore regionale nell'ultimo quinquennio.

Analoga considerazione va fatta, come ho avuto occasione di rilevare sin dal 2005, con riferimento alla sopracitata riforma del Titolo V, Parte II<sup>a</sup> della Costituzione, che, nell'attribuire rilevanza costituzionale al principio di sussidiarietà, valorizza, soprattutto nel settore della politica del territorio, quelle istituzioni che, come i Consorzi di bonifica, diretti esponenti dei soggetti interessati, con una articolata presenza sul territorio, sono in grado di interpretare in modo diretto i bisogni delle collettività rappresentate adattando le azioni ai diversi contesti territoriali.

Come è stato autorevolmente rilevato, i Consorzi, essendo espressione del "pezzo" di società civile cui si rivolge la loro azione, sono a questo più vicini degli enti territoriali (che non rappresentano comunità parziali ma frazioni di corpo elettorale generale).

È stato altresì posto in particolare evidenza che la riforma propone un nuovo modello di assetto delle autonomie, fondato su un sistema di governo a più livelli tra i quali la ripartizione delle competenze va definita sulla base del principio di sussidiarietà.

In tale quadro è stato ritenuto che i Consorzi di bonifica per la loro posizione di raccordo tra pubblico e privato ne escono valorizzati e rafforzati, con la conseguenza che il sistema della bonifica, nell'evoluzione dell'ordinamento, trova ampie conferme e mantiene un ruolo di rilievo costituzionale.

Analoghe considerazioni valgono con riferimento alla direttiva europea sulle acque 2007/60. Essa impone il principio della gestione integrata acque e suolo 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".

Per tale caratteristica la loro presenza e la loro conseguente partecipazione deve essere tenuta presente da tutte quelle istituzioni che governano il territorio e le risorse naturali, preposte alla difesa del suolo e alla tutela e salvaguardia dell'ambiente.

Si tratta in particolare delle Autorità di bacino, delle Agenzie regionali per l'ambiente, degli Enti parco, delle Province e dei Comuni.

Gli strumenti di concertazione non mancano.

Si avverte però l'esigenza di una regola, che assuma il valore di principio fondamentale, secondo cui tra i Consorzi di bonifica e le istituzioni sopraindicate deve instaurarsi un regime di concertazione e collaborazione in ragione del fondamentale presidio territoriale che i Consorzi garantiscono e della rappresentatività degli utenti, di cui sono titolari.

Si eliminerebbero in tal guisa conflittualità e si realizzerebbe quell'azione comune che potrà essere feconda di risultati per l'assetto del territorio in quanto realizzata in spirito di leale collaborazione e concertazione. Ciò in adesione ai principi fondamentali che debbono governare, nella moderna società, la politica territoriale alla cui attuazione sono chiamati più soggetti istituzionali.

I Consorzi di bonifica hanno già svolto in tale direzione una efficace azione sia attraverso accordi e convenzioni con i Comuni che attraverso la partecipazione a comitati di consultazione.

Sono però necessarie integrazioni legislative che disciplinino specificamente tale materia.

Si avverte altresì il bisogno che venga regolamentato il ruolo dei Consorzi di bonifica per la tutela delle risorse naturali.

Non va dimenticato che l'uso e la tutela delle acque vanno considerate unitariamente. Non basta soddisfare i bisogni civili, economici e sociali della collettività ma occorre anche tutelare la conservazione e la qualità delle acque. A chi gestisce la risorsa deve anche essere consentito di tutelarla conferendogli i necessari poteri, anche perché gli utilizzatori delle risorse idriche sono i principali interessati alla tutela della qualità della stessa.

La storia della legislazione sulla bonifica che ho cercato di ricostruire con uno specifico riferimento agli ordinamenti statali e regionali, attesta la permanente necessità dell'azione della bonifica per il territorio e per l'economia del nostro Paese nonché la permanente validità dell'istituto consortile.

Non posso quindi non ricordare anche in questa sede la felice intuizione di Giuseppe Medici per il quale «i Consorzi di bonifica rappresentano una forza durevole in grado di affrontare con successo anche i nuovi compiti che la trasformazione della società italiana ed europea pone all'agricoltura, al territorio e all'ambiente».

La presente relazione ne dà conferma.