

**LA BONIFICA INTEGRALE
PER LA SICUREZZA TERRITORIALE, AMBIENTALE ED
ALIMENTARE**

**Linee e criteri direttivi per una riconsiderazione
del ruolo della bonifica, dell'irrigazione e dei Consorzi**

Roma, 5 giugno 2003

SOMMARIO

Premessa

1. Sicurezza territoriale, ambientale ed alimentare per uno sviluppo sostenibile	pag. 5
2. Polivalenza funzionale della bonifica integrale	“ 7
3. Azioni di bonifica integrale	“ 8
4. Ambiti territoriali ottimali	“ 9
5. Azione di governo e azione di gestione	“ 10
6. I soggetti: la riforma del Titolo V della Costituzione e i Consorzi quale istituzione necessaria per il rispetto del principio di sussidiarietà e di valorizzazione delle autonomie funzionali	“ 12
7. Funzioni istituzionali dei Consorzi	“ 14
a) Funzioni di competenza esclusiva	
b) Funzioni affidate	
8. Poteri dei Consorzi	“ 17
9. Ordinamento dei Consorzi	“ 21
10. Collaborazione e concertazione: rapporti con le altre istituzioni	“ 23

Premessa

Il nuovo assetto istituzionale conseguente alla riforma del Titolo V della Costituzione (legge costituzionale n. 3/2001) rende necessario esprimere anzitutto l'orientamento in merito alla collocazione della bonifica nel quadro delle nuove competenze costituzionali dello Stato e delle Regioni.

Come posto in rilievo dalla più recente ed autorevole dottrina, tale problema va esaminato tenendo conto dell'attuale intersettorialità e polivalenza funzionale delle attività di bonifica, le cui finalità si estendono dalla sicurezza territoriale, attraverso azioni di difesa e conservazione del suolo, alla valorizzazione e razionale utilizzazione delle risorse idriche ad usi prevalentemente irrigui, alla tutela dell'ambiente come ecosistema, in una concezione globale degli interventi sul territorio.

Tale polivalenza funzionale della bonifica è, peraltro, espressamente riconosciuta dalla giurisprudenza sia della Corte Costituzionale che della Magistratura amministrativa (Corte Cost. n. 326/1998 e n. 66/1992; Cons. Stato, Sez. VI, 30 settembre 1997, n. 1414; Cons. Stato, Sez. VI, 16 gennaio 1998, n. 60).

Inoltre le leggi regionali più recenti, nel riconoscere l'intrinseca connessione tra acqua, suolo e bonifica, con specifico riferimento all'utilizzazione, tutela e valorizzazione delle risorse naturali, hanno finora confermato la polivalenza funzionale della bonifica.

Nel nuovo scenario, quindi, la materia, pur avendo un proprio radicamento nell'agricoltura, si estende su settori diversi quali la conservazione e difesa del suolo, l'assetto e l'utilizzazione del territorio, la provvista e utilizzazione delle risorse idriche ad usi prevalentemente irrigui, la salvaguardia ambientale.

D'altra parte si tratta dell'evoluzione dell'azione della bonifica verso un processo di rinnovamento che vede tale azione adeguarsi alle mutevoli esigenze del territorio ed alle nuove regole dello sviluppo sostenibile.

Come è stato autorevolmente rilevato, tale polivalenza della materia è un dato estremamente significativo, provvisto di una sua specifica rilevanza giuridica, con la conseguenza che deve convenirsi che la bonifica per le sue caratteristiche rientri nell'ambito delle materie "governo del territorio" e "valorizzazione dei beni ambientali", indicate, al terzo comma dell'art. 117, tra quelle appartenenti alla competenza legislativa "concorrente" di Stato e Regioni, ferma rimanendo la competenza statale per gli aspetti di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che, come recentemente ha rilevato la Corte Costituzionale (sentenza n. 407/2002), si configura come materia "trasversale" incidente su settori diversi.

Ne consegue che in ogni caso compete allo Stato la fissazione dei principi fondamentali ed alle Regioni la disciplina di dettaglio.

Si ricorda in proposito che la Corte Costituzionale, dopo l'entrata in vigore della riforma, ha riconfermato la validità dei principi fondamentali, sia espressi che impliciti, desumibili dalla legislazione statale già vigente, affermando altresì che le regioni nelle materie affidate alla legislazione concorrente, anche dopo l'entrata in vigore della riforma, devono rispettare gli anzidetti principi, fino a quando lo Stato non decida di modificarli (sentenza n. 282/2002).

Tale principio, peraltro, costituisce anche oggetto di una espressa norma contenuta nella Legge 5 giugno 2003, n. 131 (nota come legge La Loggia) secondo cui "Nelle materie appartenenti alla legislazione concorrente, le Regioni esercitano la potestà legislativa nell'ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti".

Quest'ultimo provvedimento, nel dettare anche norme per l'attuazione dell'art. 117 della Costituzione, prevede altresì che "In sede di prima applicazione, per orientare l'iniziativa legislativa dello Stato e delle Regioni fino all'entrata in vigore delle leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali, il Governo è delegato ad adottare, entro un anno

dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con i Ministri interessati, uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti, nelle materie previste dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione, attenendosi ai principi della esclusività, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità ed omogeneità”.

Con riferimento a tale nuova impostazione il Gruppo di lavoro ha formulato gli orientamenti di seguito esposti.

1. Sicurezza territoriale, ambientale ed alimentare per uno sviluppo sostenibile

L'obiettivo della crescita economica indirizzata ad uno sviluppo sostenibile pone, a livello mondiale, complessi problemi di rapporti tra le Nazioni ed è tuttora, per peculiari risvolti, fonte di contrapposizioni irrisolte, che ostacolano la definizione di fondamentali accordi.

Nei dibattiti internazionali da tempo in corso si registrano, peraltro, *esigenze condivise unanimamente*, tra le quali un generale consenso sulla necessità che ciascun Paese, nel cammino verso *il traguardo di uno sviluppo economico sostenibile, deve in via prioritaria garantire protezione e salvaguardia alle risorse naturali suolo ed acqua*, costituenti fattori essenziali per la vita civile ed elementi determinanti la sostenibilità dello sviluppo.

L'Unione Europea, nel cui ambito il principio di uno sviluppo economico sostenibile costituisce un preciso orientamento, è più volte intervenuta con specifiche direttive in tal senso orientate.

Nel nostro Paese i problemi di protezione e salvaguardia delle risorse naturali suolo e acqua sono fortemente avvertiti in ragione delle peculiari caratteristiche naturali del territorio, in prevalenza collinare e montano, della complessa ed articolata rete idrografica a diversi livelli, della grave situazione di dissesto idrogeologico esistente e di vulnerabilità del

territorio costantemente a rischio; dell'estrema variabilità del clima nel tempo e nello spazio; della ridotta disponibilità di risorse idriche utilizzabili; del conseguente degrado ambientale.

I dati sul rischio idraulico e sulle aree a rischio idrogeologico molto elevato ed elevato sono eloquenti così come i dati sulla quantità e qualità di acque disponibili all'utilizzazione e sui rischi di un processo di desertificazione.

In questa situazione, al fine di garantire al Paese sicurezza territoriale ed ambientale, è unanimemente condiviso il bisogno di azioni che evitino l'aggravarsi del dissesto territoriale e del degrado ambientale e che ne riducano la vulnerabilità.

In Italia la sicurezza territoriale ed ambientale richiede, in via prioritaria, azioni di protezione e difesa del suolo attraverso un idoneo governo degli usi del suolo ed una sana politica di gestione del territorio fondata sulla prevenzione e sulla manutenzione.

Sulla sicurezza territoriale ed ambientale ha altresì rilevante incidenza il regime delle acque le quali, in relazione al clima del nostro Paese, costituiscono, nel contempo, per le popolazioni, costante minaccia e preziosa risorsa. Alluvioni e siccità rappresentano eventi ciclicamente ricorrenti, che incidono non solo sulla sicurezza del territorio e sull'ambiente, ma anche sulle condizioni della civile convivenza e dello sviluppo economico.

I rapporti delle conferenze internazionali sullo sviluppo sostenibile e sul clima (da quella di Stoccolma del 1972 a quella di Rio de Janeiro del 1992 a quelle di Aia e di Johannesburg del 2002, alla recente giornata mondiale sull'alimentazione svoltasi presso la FAO, alla Conferenza di Kyoto del marzo 2003) **attestano che la carenza di risorse idriche rispetto ai fabbisogni ha una dimensione mondiale, e che la scarsità delle risorse idriche costituisce su scala mondiale un freno allo sviluppo agricolo e pone in discussione la sicurezza alimentare e quella ambientale, che è strettamente subordinata alla quantità di acqua disponibile.**

Ed invero, se l'acqua costituisce un bisogno essenziale per le popolazioni, essa non ha minore rilevanza per l'economia e per l'agricoltura in particolare, per la quale rappresenta non solo risorsa strategica ed indispensabile alla produzione e quindi alla sicurezza alimentare ma è altresì elemento imprescindibile per la garanzia di qualità, sempre più richiesta all'agricoltura onde poter competere sui mercati mondiali.

Per uno sviluppo sostenibile si pongono quindi rilevanti problemi di reperimento di risorse idriche utilizzabili a costi accessibili, di razionale uso delle risorse disponibili, di tutela della quantità e della qualità delle acque.

In tale scenario si inquadra il tema della bonifica integrale. Occorre quindi porsi la seguente domanda: l'azione della bonifica integrale, incidendo per sua natura direttamente sul suolo, sulle acque e sull'ambiente, quale contributo deve offrire al conseguimento degli indicati obiettivi di sicurezza territoriale, ambientale ed alimentare?

Si ritiene che, se si individuano il ruolo ed i percorsi operativi e gestionali secondo le linee di seguito esposte, le azioni della bonifica possono concorrere in misura rilevante al perseguimento dei predetti obiettivi.

2. Polivalenza funzionale della bonifica integrale

Le profonde trasformazioni socioeconomiche e territoriali intervenute del nostro Paese hanno imposto alla bonifica un percorso evolutivo sul quale si richiede oggi una puntuale riflessione onde delinearne un definitivo e moderno assetto non soggetto al rischio di fraintendimenti rispetto alle innovazioni legislative più recenti.

Sulla base delle tesi esposte da una autorevole dottrina e dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale, l'orientamento che emerge, per definire adeguatamente un moderno assetto, è nel senso che nell'attuale realtà territoriale, in relazione alle evoluzioni delle azioni della bonifica connesse al

mutare delle esigenze territoriali e degli ordinamenti produttivi, alla bonifica integrale va riconosciuta polivalenza funzionale atteso che le azioni in essa rientranti, come individuate al successivo paragrafo, svolgono sul territorio diverse funzioni mirate alle seguenti finalità: conservazione del suolo, provvista e gestione delle acque a prevalente uso irriguo, salvaguardia e valorizzazione dell'ambiente.

Da tale polivalenza funzionale, costituente la specificità propria della bonifica integrale, finora riconosciuta anche dalla vigente legislazione regionale, discende che essa con le sue azioni concorre sia alla sicurezza territoriale che a quella ambientale ed alimentare.

E' chiaro peraltro che si tratta di un contributo che non è certamente esaustivo ma va coordinato ed integrato dalle azioni delle altre istituzioni cui l'ordinamento statale e regionale conferisce funzioni e poteri ancora più ampi e generali, finalizzati agli stessi obiettivi, a garanzia di uno sviluppo sostenibile.

Il confronto, la concertazione e la collaborazione con tali istituzioni deve costituire per i soggetti protagonisti della realizzazione e gestione della bonifica integrale -i Consorzi di bonifica e di irrigazione- regola costante secondo la linea indicata al successivo paragrafo 10.

3. Azioni di bonifica integrale

Le azioni di bonifica integrale si caratterizzano per una fondamentale specificità costituita dai quattro seguenti elementi: *l'ambito territoriale ottimale*, denominato comprensorio (v. successivo punto 4) su cui esse vengono realizzate; la loro previsione *nell'ambito di un piano riferito a tale ambito ottimale*; *la sostanziale integrazione delle azioni* fra loro interconnesse e strettamente funzionali le une rispetto alle altre; *lo specifico vantaggio* che le opere arrecano agli immobili siti nel comprensorio.

Si tratta di caratteristiche essenziali, che discendono da principi fondamentali già desumibili dalla legislazione nazionale e disciplinati in dettaglio dalle leggi regionali.

Nella prospettiva di un provvedimento (quale previsto dal disegno di legge La Loggia), ricognitivo dei principi fondamentali desumibili dalle leggi statali vigenti, le categorie di azioni rientranti nell'ambito della bonifica integrale modernamente intesa dovrebbero essere così individuate:

- sistemazione e gestione degli impianti idrovori, dei canali e dei corsi di acqua di bonifica ed irrigui e della connessa rete idrografica minore;
- provvista di risorse idriche ad uso prevalentemente irriguo;
- utilizzazione delle acque, comprese quelle reflue, ad uso irriguo ed ad altri usi produttivi;
- tutela delle acque fluenti nella rete di bonifica, di scolo, di irrigazione e promiscua;
- valorizzazione e tutela di ambiti agricoli pregiati e di aziende agricole vitali.

Le suindicate azioni, come già accennato, possono qualificarsi quali attività di bonifica integrale allorquando siano da realizzare in un comprensorio di bonifica, siano proposte da un piano e siano in grado di arrecare vantaggio agli immobili siti nel comprensorio. L'organicità degli interventi e la loro plurifunzionalità rispetto alle acque ed al suolo (difesa, sistemazione, utilizzazione e tutela) rendono conto della integralità modernamente intesa.

4. Ambiti territoriali ottimali

Secondo un orientamento ormai consolidato sia in sede di legislazione nazionale che regionale, le attività incidenti sulle risorse naturali, suolo ed acqua, devono avere un preciso riferimento territoriale.

Per la specifica natura delle azioni di bonifica integrale va escluso che l'ambito ottimale si identifichi con i confini amministrativi.

Le azioni di bonifica vanno realizzate ove le esigenze territoriali lo richiedono ed occorre tener presenti i criteri già elaborati dalla legislazione regionale per l'individuazione degli ambiti territoriali ottimali per la bonifica.

Si ritiene quindi che in sede nazionale vada affermato il principio fondamentale secondo cui *l'ambito territoriale ottimale della bonifica, definito comprensorio, deve essere delimitato dalle regioni, su base idrografica*, tenuto conto dei confini dei bacini idrografici di cui alla legge 183/89 e successive modificazioni. A tal fine saranno quindi individuate unità idrografiche omogenee tali da consentire e/o mantenere azioni organiche su territori idrograficamente definiti sia per la difesa del suolo che per la gestione delle acque.

In tale delimitazione occorrerà altresì tener conto dell'esigenza che il comprensorio di bonifica *abbia una estensione idonea a consentire una valida dimensione gestionale, che assicuri funzionalità operativa ed economicità di gestione, nonché livelli di adeguata partecipazione da parte dei consorziati al Consorzio.*

5. Azione di governo e azione di gestione

La bonifica integrale si deve caratterizzare per la partecipazione alla gestione del territorio attraverso alcune *azioni di competenza esclusiva* di tale settore come sopra indicate al precedente paragrafo 3 ed attraverso *ulteriori azioni in collaborazione con la Pubblica Amministrazione ai diversi livelli di competenza* (Stato, Regioni ed enti locali) di cui al successivo paragrafo 10.

In conformità a tale principio vanno esaminati i diversi momenti decisionali ed operativi.

Emerge quindi evidente l'esigenza di *distinguere le azioni di governo da quelle della realizzazione e gestione.*

Il governo della bonifica integrale, inteso quale programmazione economico-finanziaria degli investimenti e pianificazione delle azioni, rientra nell'ambito dell'azione pubblica, rispettivamente, dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali in relazione al riparto delle competenze come legislativamente definito dallo Stato e da ciascuna Regione.

Per i diversi ambiti territoriali della bonifica, ossia per i comprensori di bonifica, *lo strumento di pianificazione è individuato nel relativo piano generale* la cui elaborazione compete *al Consorzio di bonifica*. *Il piano è elaborato tenendo conto degli altri strumenti pianificatori operanti sul territorio ed è approvato dalla Regione, diventando così parte integrante della programmazione regionale*. La collaborazione tra Regione, Enti locali e Consorzi assume nel momento della pianificazione particolare rilevanza sia per la conoscenza da parte dei Consorzi della specifica situazione territoriale interessata sia perché, attraverso il Consorzio, si garantisce la partecipazione dei privati interessati.

Tale partecipazione dei consorziati è indispensabile nel procedimento per la valutazione della proposta di piano elaborata dal Consorzio e delle definitive determinazioni assunte dalla Regione, tenuto conto dell'incidenza delle scelte contenute nel piano sui comportamenti dei consorziati e sulla gestione, i cui oneri ricadono, attraverso i contributi di bonifica, sui consorziati medesimi.

In sostanza, uno dei principali collegamenti tra il momento del governo e quello della gestione è costituito dalla pianificazione, la quale rappresenta una fondamentale fase di collaborazione e di confronto.

A tal fine dovrà prevedersi la partecipazione dei Consorzi al processo pianificatorio regionale.

Un principio fondamentale, inoltre, dovrà trovare puntuale riconoscimento ossia quello *della garanzia dell'adeguamento degli strumenti urbanistici al regime idraulico rispettandosi anche le relative indicazioni provenienti dai piani di bonifica e dal collegamento del piano generale con il piano di bacino*.

Pertanto appare evidente che sin dal momento della pianificazione è indispensabile la collaborazione con gli enti istituzionalmente preposti al governo del territorio.

6. I soggetti: la riforma del Titolo V della Costituzione e i Consorzi quale istituzione necessaria per il rispetto del principio di sussidiarietà e di valorizzazione delle autonomie funzionali

Tutte le leggi regionali vigenti, ivi comprese quelle emanate dopo la riforma amministrativa e dopo la riforma del Titolo V, parte seconda della Costituzione (v. legge Basilicata 6 settembre 2001 n. 33; legge Friuli Venezia Giulia 20 ottobre 2002 n. 28; legge Campania 25 febbraio 2003 n. 4; legge Lombardia 4 giugno 2003 n. 76), riconoscono la natura pubblica ai Consorzi di bonifica, già classificati tali sia dal legislatore nazionale del 1933, che dalle norme contenute nel codice civile del 1942.

Trattasi di principio fondamentale riconosciuto come tale dalla Corte Costituzionale.

In particolare, secondo le indicazioni provenienti dalle leggi statali e regionali, dalla unanime dottrina e dalla costante giurisprudenza, *i Consorzi di bonifica sono enti pubblici a struttura associativa, a rappresentatività settoriale (specifica), retti dal principio dell'autogoverno dei soggetti privati interessati, rimanendo escluso che possano classificarsi tra gli enti strumentali o tra gli enti locali.*

In ragione di tali caratteristiche strutturali e delle funzioni istituzionali pubbliche ad essi attribuite dal legislatore nazionale e regionale, ai Consorzi viene riconosciuta una particolare forza istituzionale discendente dalla indiscutibile connessione di pubblico e privato, che essi esprimono (in tal senso anche la Corte Costituzionale nel 1998).

Tali caratteristiche istituzionali hanno indotto la *migliore dottrina costituzionalista a considerare i Consorzi tra le istituzioni rientranti nell'ambito delle*

autonomie funzionali quali soggetti pubblici funzionalmente esponenziali di collettività settoriali ed 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 con riferimento alla riforma del Titolo V, parte seconda 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 recentemente 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).

E' stato altresì rilevato 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 sia definita sulla base del principio di sussidiarietà.

In tale quadro è stato altresì rilevato 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. Ne discende, a giudizio di autorevoli costituzionalisti, che laddove si ipotizzasse la devoluzione ad enti territoriali di competenze loro assegnate, riducendosi la sfera di operatività del principio di sussidiarietà

orizzontale, si violerebbe la nuova disposizione costituzionale contenuta all'art. 118.

7. Funzioni istituzionali dei Consorzi

Le funzioni istituzionali dei Consorzi sono strettamente collegate, da un lato, alle esigenze e ai limiti territoriali degli ambiti (comprensori) e, dall'altro, ai contenuti dell'azione di bonifica, così come individuati ai precedenti paragrafi 2, 3 e 4, tenendosi presente che sugli stessi ambiti territoriali operano anche altri soggetti istituzionali in particolare gli enti territoriali a rappresentanza politica generale, che svolgono anch'essi funzioni sul territorio.

Va, peraltro, precisato che i livelli operativi di competenza per le specificità indicate al precedente paragrafo 3 sono diversi e, quindi, sarebbe semplicistico invocare sovrapposizioni.

Su tale tema *offre chiarezza la distinzione che va fatta tra funzioni di competenza esclusiva dei Consorzi e funzioni degli altri enti con i quali i Consorzi possono collaborare.*

a) Funzioni di competenza esclusiva

Tenendo ferma la distinzione tra azione di governo (programmazione e pianificazione) e azione di gestione, ne discende che le funzioni istituzionali proprie ed esclusive dei Consorzi nei loro ambiti di competenza territoriale sono: *la funzione propositiva* in tema di pianificazione e *le funzioni operative* in tema di *gestione*, intesa, quest'ultima, come manutenzione, esercizio e tutela delle opere, degli impianti e delle risorse naturali dagli stessi interessate, facenti parte del sistema bonifica.

La funzione propositiva e di partecipazione alla pianificazione costituisce, come illustrato al precedente paragrafo 5, lo strumento di collegamento tra il momento del governo di competenza regionale e quello della gestione che caratterizza le funzioni dei Consorzi.

Nell'ambito delle funzioni esclusive proprie dei Consorzi vanno poste in particolare evidenza le funzioni di gestione delle opere, degli impianti e delle reti per la sicurezza idraulica e la funzione di gestione delle risorse idriche ad uso prevalentemente irriguo, riconosciute espressamente dalla legislazione nazionale e regionale. In tale ambito assume una rilevanza fondamentale la gestione dell'uso plurimo delle acque irrigue e di bonifica, confermando, esse, la facoltà riconosciuta dalla legge n. 36/1994 ai Consorzi di bonifica di mettere a disposizione, secondo quanto previsto all'art. 27, le acque per altri usi produttivi.

Tutte le leggi regionali vigenti riconoscono tali funzioni di gestione quali esclusive dei Consorzi.

D'altra parte la rilevanza nasce dalla considerazione che la funzione di gestione realizza una fondamentale salvaguardia delle risorse naturali suolo e acqua in ragione della integrazione delle funzioni di difesa idraulica con quella di gestione delle acque.

Con riferimento alle funzioni esclusive dei Consorzi va considerato che in esse rientra altresì la funzione di realizzazione delle opere e degli interventi pubblici di bonifica, che i Consorzi svolgono quali amministrazioni aggiudicatrici, nel rispetto della legislazione sulle opere pubbliche.

Le leggi nazionali vigenti affidano in via esclusiva tale funzione ai Consorzi così come alcune leggi regionali: altre regioni, viceversa, prevedono l'affidamento ai Consorzi come facoltà della Regione.

Si ritiene che, al momento in cui siano stati elaborati i piani generali di bonifica predisposti dai Consorzi e i medesimi siano stati approvati dalla Regione, costituendo quindi parte integrante della pianificazione

regionale, la realizzazione delle opere diventi automaticamente competenza esclusiva del Consorzio anche allo scopo di garantire la continuità tra la fase di realizzazione e quella della gestione delle opere. La fondamentale rilevanza della gestione ai fini dell'efficienza delle opere è indiscussa, ma non può trascurarsi l'incidenza, per una idonea gestione, della corretta realizzazione dell'opera.

Nell'ambito *delle funzioni esclusive* dei Consorzi rientra altresì *la vigilanza* finalizzata alla tutela del suolo e delle acque a prevalente uso irriguo, che ha particolare rilevanza ambientale, non disgiunta dalla fondamentale funzione di vigilanza sulle opere pubbliche di bonifica.

Con riferimento a tale specifica funzione, emerge l'esigenza di un fondamentale chiarimento legislativo atteso che non tutte le leggi regionali dettano precise regole al riguardo segnatamente per l'individuazione dei corsi d'acqua su cui si estende la competenza dei Consorzi.

Bisogna tener presenti le norme contenute nel regolamento 368 dell'8 maggio 1904 e successive modificazioni, richiamato anche dall'art. 27 della L. 36/94.

Infine, con riferimento anche ai principi di cui alla legge 183/89, appare indispensabile che venga garantita la partecipazione dei Consorzi ai procedimenti di formazione dei diversi piani territoriali previsti dalla legislazione vigente e la presenza di rappresentanti dei Consorzi nei Comitati tecnici delle Autorità di bacino secondo le regole peraltro già sancite in alcune leggi regionali.

b) Funzioni affidate

Alle funzioni di competenza esclusiva dei Consorzi, di cui sub a), si uniscono le funzioni che i Consorzi possono svolgere in collaborazione con altre istituzioni cui tali funzioni competono.

Per le prime l'attribuzione prevista dalla legge opera automaticamente, per le altre occorre una specifica investitura.

Le funzioni che vengono svolte in collaborazione secondo le disposizioni vigenti riguardano in modo particolare il settore della difesa del suolo relativamente a quegli interventi non rientranti tra le opere pubbliche di bonifica e il settore della tutela e salvaguardia dell'ambiente con particolare riferimento alla rinaturazione dei corsi d'acqua ed alla vivificazione di aree umide ed ambienti naturali.

In tale ambito la competenza dei Consorzi è condizionata dalle scelte effettuate dagli enti istituzionali specificamente competenti per il singolo settore.

Per le funzioni svolte in collaborazione, si ritiene che l'investitura del Consorzio potrà riguardare sia la realizzazione che la gestione fermo rimanendo che le risorse finanziarie relative debbano provenire dalla stessa amministrazione pubblica che coinvolge il Consorzio nella relativa funzione.

Le azioni di collaborazione costituiscono peraltro una caratteristica costante della evoluzione legislativa e rappresentano uno strumento che va assumendo sempre maggiore espansione presso i Consorzi essendo necessari il confronto e l'intesa con gli altri soggetti istituzionali che operano sul territorio per la sicurezza territoriale ed ambientale e per la gestione delle risorse idriche.

8. Poteri dei Consorzi

I Consorzi per l'adempimento delle loro finalità istituzionali sono titolari di specifici poteri (poteri regolamentari, potere impositivo, poteri di polizia, poteri disciplinari interni, etc.).

Il *potere impositivo* assume rilevanza fondamentale atteso che attraverso l'esercizio di tale potere vengono reperite le risorse finanziarie necessarie per provvedere alle azioni di gestione della bonifica.

Il potere impositivo è riconosciuto ai Consorzi di bonifica sia dalla legislazione nazionale che dalle leggi regionali vigenti secondo le quali i Consorzi di bonifica hanno il potere di imporre contributi su tutti gli immobili (agricoli ed extragricoli) che traggono beneficio dall'attività svolta dal Consorzio.

L'importo complessivo dei contributi corrisponde alle spese che i Consorzi sostengono per provvedere alla gestione delle opere pubbliche di bonifica e per il funzionamento del Consorzio.

Il riparto dell'ammontare complessivo tra i consorziati è effettuato in ragione di beneficio ed in particolare sulla base del piano di classifica del territorio consortile, costituente lo strumento legislativamente previsto per la determinazione degli indici di beneficio derivanti dall'attività svolta dal Consorzio.

Non possono omettersi alcune considerazioni sulla diffusa contestazione che l'esercizio di tale potere ha nell'ultimo quinquennio determinato in relazione alla diffusa e penetrante iniziativa che alcune organizzazioni di utenti hanno assunto con lo specifico proposito di sottrarre al pagamento dei contributi i loro associati.

La contestazione ha riguardato in modo particolare la contribuenza sugli immobili extragricoli assumendosi, in un primo momento, la non assoggettabilità ai contributi di bonifica degli immobili urbani e negandosi quindi la natura tributaria dei contributi di bonifica.

Peraltro la giurisprudenza costante della Cassazione e dei Giudici di merito ha assunto un orientamento ormai unanime secondo il quale sono oggetto del potere impositivo anche gli immobili a destinazione extragricola purché ovviamente traggano beneficio dall'attività svolta dal Consorzio.

Analogo orientamento si registra per quanto riguarda la natura tributaria dei contributi imposti dai Consorzi di bonifica. E' ormai unanime la giurisprudenza della Corte di Cassazione a SS.UU. e della Sez. 1[^] civ. che riconosce in numerosissime decisioni che i contributi di bonifica costituiscono prestazioni patrimoniali imposte di natura pubblicista rientranti nella categoria generale dei tributi.

Analogo orientamento peraltro era stato espresso dalla Corte Costituzionale, la quale ha riconosciuto che i contributi consortili rientrano nell'articolo 23 della Costituzione.

Si ricorda che la Corte di Cassazione ha puntualmente precisato che i contributi di bonifica *sono prestazioni patrimoniali di natura pubblicistica, per le quali la legge fissa i presupposti del potere impositivo e l'assoggettamento ad esso, lasciando all'ente il solo compito di quantificare l'importo dovuto, sempre comunque in relazione ai benefici ricevuti dagli immobili.*

Del resto, lo stesso legislatore ha affermato che il contributo consortile non possa essere configurato come un corrispettivo in senso privatistico con due norme di interpretazione autentica, che così recitano: *“i contributi imposti dai Consorzi di bonifica ... non costituiscono corrispettivi per prestazioni svolte nell'esercizio di attività commerciali di cui all'art.2195 c.c.”* (art. 5 del D.L. 30.12.1982, n. 953, convertito dalla legge 28.02.1983, n. 53) e *“le attività istituzionalmente proprie, svolte ai sensi delle vigenti disposizioni legislative statali e regionali da Consorzi di bonifica ... non costituiscono attività commerciale”* (art. 8, comma 1-bis del D.L. 27.04.1990, n. 90 convertito nella legge 26.06.1990, n. 165).

Si precisa al riguardo che l'importo dei contributi è determinato sulla base delle spese che il Consorzio sostiene per l'adempimento dei propri fini istituzionali. A tal fine il Consorzio individua in sede di bilancio preventivo le spese da sostenere per i fini anzidetti e quindi ripartisce tali costi tra i consorziati sulla base di indici di beneficio definiti in sede di piano di classifica.

Le contestazioni cui si è accennato hanno riguardato anche il merito nel senso che si è posto in discussione il beneficio di cui godono gli immobili urbani siti nei comprensori di bonifica.

Tale impostazione è risultata erronea in quanto riferita ad una attività di bonifica intesa come azione inerente soltanto alla valorizzazione agricola del suolo, mentre, come la stessa Corte Costituzionale ha chiarito e le diverse leggi nazionali e regionali attestano, all'attualità l'azione della bonifica è costituita da un complesso di interventi che vengono realizzati negli ambiti territoriali del Consorzio, *interventi finalizzati ad assicurare lo scolo delle acque, la sanità idraulica del territorio e la regimazione idraulica, a conservare ed incrementare le risorse idriche per usi agricoli in connessione con i piani di utilizzazione idropotabile ed industriale, la tutela e difesa del suolo e la salvaguardia dell'ambiente, nonché ad adeguare, completare e mantenere le opere di bonifica già realizzate.*

Sulla nozione di beneficio anche con riferimento a recenti orientamenti giurisprudenziali si ritiene che non possa più seriamente contestarsi il principio secondo il quale il beneficio corrisponde anche all'entità del danno che viene evitato con le azioni della bonifica che conservano il valore del bene consentendone una conveniente utilizzazione.

Si riconferma l'esigenza che tutti i Consorzi si dotino del *piano di classifica* che è lo strumento indispensabile per un corretto esercizio del potere impositivo.

Tale potere è strettamente collegato all'azione svolta dal Consorzio così come definita ai precedenti paragrafi 3, 4 e 7-a) ed al beneficio che tale azione arreca agli immobili consorziati.

La funzione del piano di classifica è proprio quella di definire le regole per l'individuazione degli *indici di valutazione del beneficio, tecnici ed economici*, da applicare tanto agli immobili agricoli quanto agli immobili extragricoli.

Va infine ricordato l'art. 27, 3° comma, Legge 36/94 che dispone: "*chiunque*, non associato ai consorzi di bonifica ed irrigazione, *utilizza canali*

consortili o acque irrigue come recapito di scarichi anche se depurati e compatibili con l'uso irriguo provenienti da insediamenti di qualsiasi natura, **deve contribuire alle spese** consortili in proporzione al beneficio ottenuto”.

La norma incide sul riparto delle spese che il Consorzio sostiene per garantire lo scolo delle acque e quindi il beneficio cui la disposizione soprascripta fa riferimento è connesso a quelle azioni e a quegli interventi che il Consorzio realizza per assicurare lo scolo delle acque in presenza di scarichi da insediamenti di qualunque natura.

In proposito va chiarito che tale contributo non esclude il contributo sugli immobili urbani dovendosi distinguere nell'ambito delle azioni e degli interventi che il Consorzio realizza complessivamente per garantire la sicurezza idraulica, quelle finalizzate allo *scolo delle acque reflue urbane da quelle finalizzate alla difesa dalle acque, ossia la difesa idraulica*.

9. Ordinamento dei Consorzi

Il tema dell'ordinamento dei Consorzi va esaminato tenendo conto della *classificazione dei Consorzi nell'ambito delle autonomie funzionali*. Tale classificazione discende dalla regola dell'autogoverno, che caratterizza l'istituzione consortile, e dall'autofinanziamento, come indicato al precedente paragrafo 8; entrambi principi che sono riconfermati.

In funzione di tale classificazione ai Consorzi è riconosciuta autonomia statutaria e regolamentare nel rispetto, ovviamente, delle norme di legge.

Peraltro non si può ignorare la circostanza che l'autogoverno viene sovente contestato a causa di una scarsa partecipazione da parte dei consorziati alle Assemblee per le elezioni dei consigli di amministrazione dei Consorzi.

Nell'analisi delle diverse cause della scarsa partecipazione al voto emerge che la disciplina vigente per l'esercizio del diritto di voto è estremamente complessa, richiede adempimenti procedurali che hanno iter laboriosi, che in sostanza spesso possono ostacolare l'esercizio del diritto di voto.

L'autogoverno quale caratteristica fondamentale dell'istituzione consortile va mantenuto e tutelato ma nel contempo occorre esaminare quali possano essere ***le innovazioni al sistema vigente, volte a facilitare al massimo la partecipazione dei consorziati in primis nel momento elettorale.***

Per quanto riguarda la composizione degli organi di amministrazione si ritiene che, pur nel rispetto del principio della rappresentatività territoriale, vadano comunque evitati organi pletorici. Il numero dei componenti il Consiglio dovrebbe variare a seconda della estensione del comprensorio del Consorzio.

Secondo le leggi regionali vigenti, di regola, ***ai membri elettivi si uniscono membri di diritto*** in rappresentanza o della Regione o degli enti locali, la cui presenza viene giustificata dalla natura pubblica dell'attività svolta dal Consorzio e dalla circostanza che per alcune azioni vi è una partecipazione finanziaria della pubblica amministrazione.

Tale diffuso orientamento regionale consolidatosi nelle leggi vigenti e recentemente riproposto da disegni di nuove leggi regionali ***non può essere ragionevolmente contestato purché sia mantenuto in limiti tali da non vulnerare il principio dell'autogoverno*** e sempreché sussistano gli accennati presupposti di interesse specifico della pubblica Amministrazione. D'altra parte la presenza dei rappresentanti delle istituzioni pubbliche nei Consigli di amministrazione dei Consorzi consente, da un lato, una maggiore conoscenza del ruolo e dell'azione dei Consorzi stessi e, dall'altro, può favorire quelle azioni di collaborazione tra Consorzi ed enti locali, cui è dedicato il successivo punto 10.

10. Collaborazione e concertazione: rapporti con le altre istituzioni

Si è posto in evidenza che i Consorzi svolgono alcune funzioni in collaborazione con altre istituzioni operanti sul territorio e ciò secondo le linee di orientamento che vanno consolidandosi nel nostro ordinamento in tema di politica territoriale, fondate sulla collaborazione e la concertazione tra più soggetti istituzionali. La diffusione degli accordi di programma di cui alla legge 267/2000, dei patti territoriali, delle intese interistituzionali, dei contratti di area, delle conferenze di servizi ne costituiscono ampia testimonianza.

Con riferimento alle competenze dei Consorzi e ai loro ambiti territoriali di operatività, bisogna tener conto della illustrata polivalenza funzionale della bonifica e della circostanza che i Consorzi *costituiscono sul territorio gli organismi rappresentativi*, nell'ambito di ogni bacino idrografico, *degli utenti interessati alle azioni di bonifica* quali individuate al precedente punto 3.

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, alla gestione delle acque e alla tutela e salvaguardia dell'ambiente.

Si tratta in particolare delle *Autorità di bacino, delle Regioni, delle Agenzie regionali per l'ambiente, degli Enti parco, delle Province, dei Comuni, delle Comunità montane e delle Autorità d'ambito per i servizi idrici integrati*.

Gli strumenti di concertazione sopraindicati possono essere a tal fine strumenti idonei.

In tale scenario *si avverte quindi 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 della multifunzionalità dell'azione della bonifica, del fondamentale presidio territoriale che i Consorzi garantiscono e della rappresentatività degli utenti*.

Costituisce a tal fine utile riferimento la norma di cui all'art. 28 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria 2002) che peraltro è

riferita soltanto al settore delle acque. Si tratta comunque di un importante principio fondamentale secondo cui gli enti operanti nel settore delle acque, per l'esercizio delle funzioni e dei compiti in materia di approvvigionamento idrico primario per uso plurimo *possano avvalersi, attraverso apposite convenzioni e disciplinari tecnici, degli enti preposti al prevalente uso irriguo della risorsa idrica.*

La collaborazione e la concertazione fra le istituzioni che, come i Consorzi, operano sul territorio è ormai una via obbligata stante la forte intersettorialità delle azioni rientranti nell'ambito della politica territoriale e la primaria esigenza di poter utilizzare al meglio le specifiche capacità operative ed organizzative di ciascun soggetto. In tale direzione occorre un rinnovato impegno, la volontà di operare in un contesto ed in uno scenario completamente diversi rispetto al passato, con la consapevolezza che nella collaborazione e concertazione sono richieste qualificate competenze di cui i Consorzi sono sicuramente depositari, ma che vanno certamente ammodernate e potenziate. A tale scopo il confronto e la collaborazione sono validi strumenti.