



***PRIME VALUTAZIONI SULL'ATTO N. 618
DISEGNO DI LEGGE DI INIZIATIVA
DELLA GIUNTA REGIONALE
"ULTERIORI MODIFICAZIONI ED INTEGRAZIONI
DELLA L.R. 23/12/2004, N. 30
(NORME IN MATERIA DI BONIFICA)"***

* * *

Perugia, 19 ottobre 2011

Premessa

Nel momento in cui si decide a livello regionale di avviare ed attuare un percorso di riforma della normativa regionale vigente in tema di bonifica, mediante l'adozione del disegno di legge in questione che, non si limita, al di là del titolo attribuito, ad introdurre mere modifiche ed integrazioni, è bene ricordare, sia pure molto brevemente, il mutato contesto socio-economico, territoriale e normativo dentro il quale viene a collocarsi oggi la bonifica.

Come anche sottolineato nel documento recante "Criteri per il riordino dei consorzi di bonifica" definito nell'ambito dell'Intesa sottoscritta tra lo Stato e le Regioni in data 18 settembre 2008, la bonifica ha ormai assunto polivalenza funzionale, svolgendo sul territorio diverse attività, tra cui: difesa del suolo, provvista e gestione delle acque a prevalente uso irriguo, salvaguardia e valorizzazione dell'ambiente.

Tale nuovo ruolo è riconosciuto all'attività di bonifica sia dalle leggi nazionali che dalla prevalente legislazione regionale, compresa quella emanata dalla Regione Umbria con la legge n. 30 del 2004.

In conseguenza della natura polivalente della materia si è autorevolmente ritenuto che la bonifica, per sue caratteristiche, rientri nell'ambito della materie "governo del territorio e valorizzazione dei beni ambientali", indicate, al terzo comma dell'art. 117 Costituzione, tra quelle appartenenti alla competenza legislativa "concorrente" di Stato e Regioni, ferma restando la competenza statale per gli aspetti di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

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

A corollario di quanto sopra detto, con la sottoscrizione del citato Protocollo di Intesa del 18 settembre 2004, lo Stato e le Regioni hanno perciò convenuto di stabilire alcuni criteri che devono essere tenuti presenti nella definizione delle politiche regionali di riordino dei consorzi.

Tali criteri derivano e applicano principi contenuti in norme di fonte costituzionale o comunitaria ed in particolare:

1. Principio di sussidiarietà
2. Autogoverno
3. Efficienza dell'azione amministrativa
4. Gestione delle risorse suolo e acqua secondo bacini idrografici omogenei
5. Principio del recupero dei costi dei servizi legati alla gestione delle risorse suolo-acqua

In premessa deve inoltre sottolinearsi che non è stato svolto alcun momento di concertazione con le forze sociali sul testo, come invece previsto dall'Alleanza per lo sviluppo della Regione Umbria.

Valutazione

In base ai principi sopra indicati si effettuano le seguenti valutazioni della proposta di legge in esame, che conducono ad un giudizio critico sul testo.

A. UNIFICAZIONE IN UN UNICO ENTE DEI TRE CONSORZI DI BONIFICA OGGI OPERANTI IN REGIONE

La costituzione di un unico consorzio di bonifica darebbe luogo allo scadimento dell'efficienza dell'azione amministrativa e operativa poiché si creerebbe un organismo complesso, disomogeneo, inadeguato a svolgere positivamente ed efficacemente le azioni a favore dei territori interessati. L'ente dovrebbe coprire una superficie di circa 397.000 ettari, su un territorio disomogeneo sotto il profilo orografico, pedoclimatico, produttivo-agricolo e ancor di più sotto il profilo della risorsa idrica. Sarebbe inoltre caratterizzato da un perimetro "a macchia di leopardo", con zone non contigue, a differenza di quanto si registra in altri territori dove operano consorzi di superficie molto estesa. Contrariamente a quanto auspicato nella relazione al disegno di legge, non si conseguirebbe un risparmio, non essendoci correlazione tra estensione territoriale ed efficienza della struttura: piuttosto, oltre un certo limite dimensionale, i costi rapportati dall'unità territoriale aumentano perché cresce la complessità gestionale.

La previsione contrasta con:

- a) **Principio di sussidiarietà** che impone di curare gli interessi dei territori con strumenti il più vicini possibile ai territori stessi, con una articolata presenza, in grado di interpretare in modo diretto i bisogni delle collettività rappresentate, adattando le azioni ai diversi contesti territoriali.
- b) **Principio di efficienza e adeguatezza della pubblica amministrazione** per l'attuazione dei quali è fondamentale la scelta di una dimensione gestionale che coniughi estensione territoriale, risorse economiche a disposizione dell'ente, capacità di intervento sul territorio in modo puntuale. Tale dimensione è soprattutto importante per l'irrigazione che è attività molto diversa dalla fornitura di acqua per usi civili dove è sufficiente portare delle tubature ed aprire dei rubinetti nelle abitazioni di ciascuno. L'irrigazione richiede la fornitura di acqua in modo e quantità tali da soddisfare le esigenze delle colture, che sono condizionate dalle precipitazioni naturali. Il livello di efficienza ed efficacia dell'azione svolta dagli attuali consorzi è dimostrato dalla circostanza che il costo per la irrigazione a carico delle imprese agricole è mediamente più basso di quello pagato ad altri soggetti

concessionari di servizi pubblici di irrigazione. Per realizzare tale attività, conciliando necessità delle imprese agricole e razionalizzazione e risparmio nell'uso della risorsa, i consorzi di bonifica stanno sviluppando il sistema IRRIFRAME, che consiste nella fornitura di acqua per uso irriguo tarata sui bisogni di ogni singola azienda, valutati sulla base di dati satellitari sullo sviluppo vegetativo delle piante, incrociati con le previsioni di precipitazioni. Il sistema è ingestibile su aree troppo vaste e disomogenee e potrebbe comportare la impossibilità di applicarlo in Umbria con grave danno alle imprese agricole sotto il profilo dei costi (perché il sistema calcola la esigenza irrigare al minuto e al litro!) ed alla risorsa idrica della Regione sotto il profilo dell'interesse pubblico al risparmio dell'acqua.

- c) **Principio europeo della gestione secondo bacini idrografici omogenei** imposto dalla normativa comunitaria sulla gestione dell'acqua nella Dir. 2000/60 e sulla difesa del suolo e prevenzione delle alluvioni nella Dir.2007/60. In entrambi i casi il livello operativo per la gestione è individuato in un bacino omogeneo che non coincide, nel nostro caso, con il territorio regionale. In particolare, si pone in evidenza che l'elaborazione dei piani di gestione dei bacini idrografici previsti dalla direttiva 2000/60/CE e l'elaborazione dei piani di gestione del rischio di alluvioni di cui alla direttiva 2007/60/CE rientrano nella gestione integrata dei bacini idrografici. Tale criterio operativo e dimensionale è stato riconfermato ed attuato nella definizione dei criteri riprodotta nel predetto Protocollo di Intesa del 18 settembre 2008, in cui si ribadisce che la delimitazione deve consentire azioni organiche su territori definiti sulla base di unità idrografiche ed idrauliche omogenee sia per la difesa del suolo sia per la gestione delle acque. La più ampia delimitazione che scaturirebbe dalla proposta di legge in oggetto non è idonea: a) realizzare una valida dimensione gestionale (considerato che gli attuali consorzi hanno già dimensioni e strutture equilibrate rispetto ai compiti da svolgere); b) assicurare la funzionalità operativa, in quanto dà luogo ad una sovrastruttura organizzativa e gestionale (con aumento dei costi di gestione, duplicazione di funzioni e di personale).
- d) **Principio dell'autogoverno e dell'autofinanziamento** dettato dal riconoscimento dei consorzi di bonifica quali enti di autonomia funzionale, pubblici economici a struttura associativa costituita da tutti i soggetti privati che traggono beneficio dalla loro attività, rimanendo escluso che possano classificarsi tra gli enti strumentali o tra gli enti locali. Conseguente a tale impostazione e quindi ugualmente lesiva del principio è la norma dell'art.13 che riduce gli organi dell'ente a due: un'assemblea generale, senza compiti gestionali competente solo ad eleggere il consiglio di amministrazione; un unico organo esecutivo, composto soltanto da 5 membri di cui solo 4 elettivi. E' evidente che esso non può considerarsi rappresentativo del territorio e dei consorziati e quindi la compressione a tal punto della rappresentanza comporta disapplicazione del principio che la Corte

Costituzionale ha ritenuto fondamentale nella disciplina dei consorzi di bonifica e vincolante per la legislazione regionale.

B. FINANZIAMENTO

Il beneficio agli immobili consorziati, agricoli ed extra agricoli, insistenti sul comprensorio di bonifica ed inseriti nel perimetro di contribuenza, derivante dalla difesa del suolo e dalla gestione delle acque, fonda il potere dei consorzi di bonifica di imporre contributi, proporzionali al beneficio stesso. L'esonero dal pagamento per una parte dei consorziati, basato sulla ridotta entità del medesimo, peraltro non definita, contrasta con i seguenti principi:

- a) **Principio costituzionale di uguaglianza** poiché soggetti che si trovano in situazioni uguali (traggono beneficio) sono trattati in modo diverso (solo alcuni sono esonerati).
- b) **Principio di razionalizzazione e risparmio delle spese e vincoli del patto di stabilità dei bilanci pubblici**, poiché si introduce un nuovo onere a carico della Regione, che non ha riscontro in una spesa precedente. Oltretutto non essendo possibile imporre alla Regione l'obbligo di inserire comunque nel bilancio tale capitolo, attesa la obiettiva contrazione delle risorse pubbliche, il mancato "finanziamento" di tali contributi per i consorziati "esonerati" comporterebbe il venir meno della stabilità finanziaria dei consorzi. Chi dovrebbe procedere al risanamento, i consorziati non esonerati che così pagherebbero due volte?
- c) **Principio comunitario del recupero dei costi dei servizi idrici e di difesa del suolo** che impone agli Stati membri di far pagare tali attività anche per dissuadere dalla dispersione o dal cattivo uso delle risorse. I consorziati nei consorzi di bonifica pagando i contributi assolvono al predetto obbligo di fonte comunitaria. Da ultimo, quale ulteriore argomento a sostegno del livello di efficienza ed efficacia dell'azione svolta dagli attuali consorzi, si sottolinea come il costo per la irrigazione ad uso agricolo a carico delle imprese agricole siano mediamente più bassi di quelli richiesti da altri soggetti concessionari di servizi pubblici di irrigazione.

Proposte

- 1) Modificare, tenuto conto delle valutazioni sopra descritte e di quanto sotto proposto, l'atto n. 618 disegno di legge di iniziativa della Giunta regionale "*Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 23 dicembre 2004, n. 30 (Norme in materia di bonifica)*".

- 2) Per quanto riguarda le funzioni dei Consorzi di Bonifica relative ai territori dei capoluoghi di provincia,
- 3) Procedere ad una ricognizione del territorio regionale che in base alla attuale struttura operativa dei consorzi effettivamente usufruisce del beneficio derivante dall'attività di difesa del suolo e irrigazione.
- 4) Ridurre i comprensori sulla base di tale rilevazione e del rispetto di bacini idrografici omogenei con conseguente esclusione dei territori che non conseguono benefici immediati e diretti dall'attività medesima
Tale attività consente di:
 - ridurre la conflittualità derivante dalla incomprensione dell'attività degli enti;
 - eliminare contribuenti, a tal punto "minori" che non ricevono beneficio dall'attività dell'ente;
 - razionalizzare e ridurre le spese di gestione senza necessità di gravare sul bilancio regionale, le cui scarse risorse meglio potrebbero essere indirizzate verso obiettivi di crescita e di sviluppo dei territori e dell'agricoltura.
- 5) Accorpate eventualmente i contributi di ridotta entità, per i quali non è conveniente la riscossione annuale, in una riscossione biennale.
- 6) Al fine di contenere i costi amministrativi e di gestione, prevedere lo svolgimento unificato di vari servizi comuni (catasto; buste paghe; servizi informatici; ufficio gare, ecc.), mediante il ricorso alla struttura già esistente ed operante a livello regionale (Unione regionale delle bonifiche) o tramite appositi protocolli e convenzioni, senza l'aggravio di ulteriori costi.