

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **SALERNO, TANGA, LAPENTA, BUSSETI, MEZZAPESA, CAROLLO e GIOVANNIELLO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 AGOSTO 1976

Norme riguardanti i Consorzi di bonifica

ONOREVOLI SENATORI. — L'articolo 117 della Costituzione sancisce che per le funzioni amministrative di loro competenza le Regioni debbono legiferare rispettando i « limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato ».

Inoltre l'articolo 17, lettera a), della legge n. 281 del 16 maggio 1970 (legge di finanziamento delle Regioni) prevede che resti riservata allo Stato la funzione di indirizzo e di coordinamento delle attività delle Regioni che attendono ad esigenze di carattere unitario.

Il decreto del Presidente della Repubblica n. 11 del 1972 ha trasferito alle Regioni a statuto ordinario le funzioni amministrative esercitate dallo Stato in materia di bonifica. Detto trasferimento non ha risposto pienamente alle esigenze di buon ordinamento della materia.

D'altra parte l'articolo 2 del citato decreto del Presidente della Repubblica prevede che alcune norme dallo stesso sancite avessero una validità transitoria; e cioè sino a quando, con legge dello Stato, non si

fosse provveduto al riordinamento degli enti a carattere pluriregionale.

La insoddisfazione delle norme di trasferimento contenute nel decreto del Presidente della Repubblica n. 11 del 1972 per quanto riguarda i consorzi di bonifica deriva principalmente dai fatti seguenti.

Anzitutto i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato in materia di consorzi richiedono un adeguamento alle mutate condizioni in cui da alcuni decenni si opera in materia di bonifica, come si vedrà più avanti nella illustrazione dei singoli articoli.

I limiti dati dalle leggi attuali frenano quindi l'azione legislativa delle Regioni, impedendo conseguentemente alle stesse di utilizzare i consorzi di bonifica secondo le loro ben note e riconosciute capacità e possibilità di interventi nel settore degli investimenti pubblici e privati, ricompresi appunto nella bonifica. Tale insufficienza della legislazione statale può spingere la Regione a costituire nuove burocrazie proprie, anzichè servirsi,

come prevede la Costituzione, degli enti locali esistenti, al fine di un indispensabile decentramento di funzioni.

Inoltre, motivo di disfunzione e di scontento, sia da parte delle Regioni che dei consorzi interessati, sta nell'essere i consorzi interregionali rimasti nella competenza dello Stato; per cui si è venuta a creare una dannosa differenza di trattamento rispetto ai consorzi regionali, per i quali il decreto del Presidente della Repubblica n. 11 del 1972 ha operato un completo trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative esercitate dallo Stato.

Si rende quindi necessaria e ormai urgente l'emanazione di norme di indirizzo (legge quadro) attinenti ad esigenze di carattere unitario in materia di consorzi di bonifica.

I consorzi di bonifica hanno attualmente la seguente consistenza:

	n.	ha.
Italia settentrionale	193	4.059.179
Italia centrale	51	2.513.838
Italia meridionale e insulare	127	5.768.758
	<u>371</u>	<u>12.431.775</u>

Come si vede, essi coprono un'aliquota importante (oltre il 44 per cento) della superficie agraria forestale del Paese e precisamente la più produttiva. Ivi hanno sede i più importanti complessi di bonifica idraulica e di irrigazione.

Nella regione Emilia-Romagna oltre l'80 per cento della superficie agrario-forestale è consorziata. L'irrigazione, costruita e gestita proprio da consorzi, impiega oltre il 60 per cento di tutti i consumi di acqua (potabile e civile, industriale, turismo, navigazione, irrigazione). È proprio su una buona gestione dei canali e degli impianti di scolo e di irrigazione che si regge la capacità produttiva agricola delle zone più attive e intensive del Paese, oltre che la difesa idraulica del territorio rurale.

Inoltre l'importante mole delle infrastrutture di difesa del suolo, di strade, d'irrigazione del territorio rurale del Mezzogiorno in cui opera la Cassa è stata realizzata per la

massima parte dai consorzi di bonifica, che ora ne gestiscono e mantengono la parte attinente all'agricoltura.

D'altra parte i programmi per future opere irrigue e di difesa del suolo sono ancora imponenti ovunque ed è quindi necessario che le strutture organizzative e amministrative degli enti di bonifica, costituiti e specializzati per dette finalità, siano adeguate alle esigenze del momento presente, affinché la produttività e l'efficienza dei consorzi non vengano meno.

I consorzi di bonifica sono istituzionalmente enti locali autonomi, con gestione propria, da parte delle categorie interessate, delle opere e dei servizi e con l'applicazione di contributi appositi a carico dei consorziati.

I consorzi hanno competenza specifica e sono specializzati nell'esecuzione, esercizio e manutenzione di opere ed attività pubbliche e private relative all'assetto dei territori rurali, quali: la difesa del suolo; la regolazione delle acque; le sistemazioni idrauliche e idraulico-forestali; la sistemazione idraulico-agraria dei terreni; l'irrigazione; le opere civili.

I consorzi di bonifica quindi appartengono alla categoria di quegli enti locali minori per i quali l'articolo 118 della Costituzione recita: « La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici ».

Dalla necessità che lo Stato emani le norme di carattere unitario che possano facilitare l'utilizzazione dei consorzi di bonifica trae motivo il presente disegno di legge.

L'articolo 1 (programmazione degli interventi) stabilisce le finalità e i limiti della bonifica, la cui programmazione in passato non aveva uno specifico riferimento con altre programmazioni di livello prioritario, in quanto inesistenti.

La norma proposta nell'articolo 2 (opere pubbliche di bonifica) riconferma la validità di quelle vigenti in materia, ma subordina necessariamente la fase esecutiva delle realizzazioni alla conformità delle stesse nei riguardi della programmazione, che ora deve provenire dalla Regione.

La nuova norma si rende necessaria sia in conseguenza dell'accentuato carattere pubblicistico ora attribuito al consorzio, sia per assicurare la funzionalità e l'efficienza dello stesso, sia a tutela dei diritti dei lavoratori dipendenti.

L'attività lavorativa del consorzio, prevista da programmi guida approvati dagli organi di tutela, deve essere entro certi limiti assicurata, nel senso che — ove opera il consorzio-ente, la cui efficienza è garantita dai poteri di vigilanza, di controllo e di intervento della Regione — detta attività deve essere con priorità affidata al consorzio stesso piuttosto che ad altri.

La Regione può, in caso di disfunzione o di altra necessità motivata, intervenire nell'ordinamento del consorzio, imponendo un commissario e sino a sopprimere l'ente stesso; ma deve evitare ragionevolmente, lasciandolo in vita, di svuotarlo di contenuto, sostituendosi in via esecutiva nelle funzioni proprie del consorzio.

Tale norma, innovata rispetto al passato, deriva come conseguenza logica dal nuovo ordinamento espresso dalla Costituzione, che vuole rompere il tradizionale accentramento di funzioni, oltre che di poteri, riservando agli organi a rappresentanza politica generale (Stato, Regione, Comuni, Provincie, comunità montane) le funzioni di programmazione, di decisione e di controllo e riservando la funzione esecutiva ad altri organismi.

Il contenuto dell'articolo 3 (classificazione e delimitazioni dei consorzi di bonifica) viene ad attribuire alle Regioni la facoltà di classificare i comprensori senza distinzione di categoria, mentre il decreto del Presidente della Repubblica n. 11 del 1972 riservava allo Stato la classificazione di quelli di prima categoria. Per vero la distinzione fra prima e seconda categoria ha perduto gran parte della sua importanza originaria in quanto le leggi promulgate negli ultimi lustri hanno pressochè unificato tipi ed entità di intervento per tutti i comprensori.

Di particolare importanza appare invece l'ultimo comma del proposto articolo 3, con il quale si vuole riaffermare l'esigenza che i territori da classificare di bonifica non abbiano confini amministrativi, bensì abbiano

confini coincidenti con unità idrografiche di conveniente funzionalità. Il rispetto di tale esigenza si rivela di notevole importanza in relazione al compito specifico di regolazione delle acque istituzionalmente attribuito ai consorzi. La mancanza di rispetto della unità idrografica porta, in generale, notevole intralcio all'efficienza dei progetti, all'esecuzione delle opere, alla economicità degli interventi. Specialmente in pianura la mancanza del rispetto di ben definite unità idrografiche può provocare un vero impedimento alla normale regolazione delle acque oltre che accrescere il costo della gestione.

Con l'articolo 4 (consorzi interregionali) tutte le funzioni amministrative ora esercitate dallo Stato sui consorzi di bonifica interregionali sono trasferite alle Regioni. Il decreto del Presidente della Repubblica n. 11 del 1972 aveva infatti lasciato allo Stato la competenza delle funzioni amministrative relativamente ai consorzi interregionali, mentre la competenza di quelli regionali passava alle Regioni.

La differenziazione si è rivelata, più che priva di utilità, dannosa per la naturale tendenza delle Regioni a trascurare organismi sui quali non potevano esercitare i poteri di vigilanza e controllo.

I consorzi aventi territorio interregionale sono una cinquantina. Si può ritenere che per la maggior parte di essi, essendo molto piccola e poco importante rispetto al complesso la porzione di territorio che ricade in una seconda Regione, non vi sia difficoltà ad attribuire le funzioni alla Regione in cui cade la maggior parte del territorio interregionale diviso in due, attribuendo la porzione meno importante ad altro consorzio confinante.

Non occorrerebbe dire, in quanto è ovvio, che in via prioritaria si deve far valere il criterio per cui gli enti risultanti da scorpori e fusioni debbano risultare di entità e composizione efficiente. Il campanilismo privo di motivazioni obiettive dovrà essere bandito con rigida fermezza.

Vi sono però una ventina di casi per i quali è necessario un accurato accertamento preventivo per giudicare la necessità o meno

che le funzioni siano esercitate di concerto fra le Regioni interessate, oppure che, di concerto, le Regioni stesse convengano di attribuire ad una sola di esse le funzioni di cui si tratta.

Comunque non dovrebbe mancare la buona volontà fra le Regioni di accettare che le funzioni di tutela e vigilanza siano esercitate da parte della Regione in cui si trova la prevalenza del territorio consorziato.

Per i casi in cui risulti obiettivamente necessario che le funzioni amministrative siano esercitate di concerto fra le Regioni interessate si è reso anche necessario prevedere, con l'ultimo comma dell'articolo 4, che, ritardando il concerto, si provveda comunque all'azione in via surrogativa da parte dello Stato.

L'articolo 5 (amministrazione del consorzio) prevede norme innovative fondamentali perchè l'istituto consortile possa continuare ad esercitare il suo ruolo istituzionale di ente in cui l'attività pubblica e quella privata si integrano fra loro.

I consorzi secondo i principi vigenti sono enti di diritto pubblico la cui amministrazione è affidata ad organi eletti democraticamente dagli interessati e cioè da coloro che, ricevendo un beneficio dall'attività dell'ente, pagano un contributo. Senonchè negli ultimi lustri il concorso finanziario dello Stato nella spesa per la bonifica si è andato progressivamente accentuando rispetto al concorso dei privati. Inoltre una parte delle opere eseguite dalla bonifica interessa anche la comunità delle persone e non soltanto i diretti beneficiari contribuenti. Questa nuova condizione porta come conseguenza che gli organi amministrativi del consorzio — finora composti da membri elettivi — debbano essere integrati da membri di diritto e cioè da rappresentanti di quegli enti locali che rappresentano tutte le categorie degli abitanti del territorio consortile.

La partecipazione degli enti locali viene così assicurata di diritto in una misura che, di norma, non dovrebbe superare il 20 per cento. In tal modo le deliberazioni che riguardano il modo di amministrare il consorzio e, soprattutto, quelle relative all'imposizione dei contributi a carico dei beneficiari per i servizi espliciti dall'ente possono essere influenzate anche dai rappresentanti degli enti locali, ma la maggioranza dei votanti è data dai beneficiari stessi.

L'articolo 6 concerne il sistema elettivo dei consorzi. Attualmente il sistema elettivo è regolato dal decreto del Presidente della Repubblica n. 947 del 1962, che assicura la democraticità delle elezioni.

Senonchè da varie parti si richiede che il peso dei minori contribuenti nell'esercizio del voto sia accresciuto, sino a giungere al voto *pro capite* indiscriminato.

Peraltro la natura di ente economico propria del consorzio contraddice al voto *pro capite* indiscriminato, che trasformerebbe il consorzio stesso in un ente di rappresentanza politica generale.

Inoltre negando il voto *pro capite* indiscriminato si vuole evitare che l'amministrazione del consorzio possa andare in mano a coloro — i più numerosi beneficiari — che hanno però un interesse marginale per la bonifica e per le attività del consorzio in generale. L'attribuzione del voto deve quindi essere graduata in modo che venga rispettata effettivamente la rappresentanza degli interessi. Detto fine si raggiunge introducendo il voto *pro capite* esercitato però entro « sezioni » di votanti, ciascuna delle quali esprime un numero di eletti proporzionato alla contribuzione consorziale e in modo che nessuna sezione possa avere una prevalenza assoluta rispetto alle altre.

L'articolo 6 prevede inoltre che ogni Regione legiferi per l'introduzione di altre norme, innovative rispetto a quelle vigenti, in materia di sistema elettivo.

DISEGNO DI LEGGE

TITOLO I

ATTRIBUZIONE DELLE FUNZIONI

Art. 1.

(Programmazione degli interventi)

La programmazione in materia di bonifica e di bonifica montana spetta alla Regione.

I consorzi di bonifica e di bonifica montana partecipano alla formulazione del programma per quanto attiene al settore di competenza.

Art. 2.

(Opere pubbliche di bonifica)

L'esecuzione, la manutenzione e l'esercizio delle opere pubbliche di bonifica si effettuano secondo le norme di cui al regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215, e alla legge 25 luglio 1952, n. 991, ed in conformità ai programmi di cui al precedente articolo 1.

La Regione provvede all'esecuzione delle opere pubbliche di bonifica affidandole in concessione ai consorzi di bonifica e di bonifica montana, oppure in amministrazione diretta laddove non siano costituiti i consorzi di bonifica.

TITOLO II

CLASSIFICAZIONE E DELIMITAZIONE
DEI COMPENSORI DI BONIFICA

Art. 3.

La Regione provvede con legge, sentiti gli enti interessati, a classificare e a delimitare compensori di bonifica integrale e di bo-

nifica montana aventi caratteristiche e dimensioni idonee per l'assolvimento dei servizi di bonifica.

Negli stessi modi si provvede alle eventuali modifiche.

Nella delimitazione si terrà conto delle necessità di attuare interventi coordinati nell'ambito di unità idrografiche di conveniente funzionalità.

TITOLO III

CONSORZI DI BONIFICA

Art. 4.

(ConSORZI interregionali)

Tutte le funzioni amministrative ora esercitate dallo Stato sui consorzi di bonifica interregionali sono trasferite alle Regioni.

Le Regioni interessate stabiliscono con leggi proprie di concerto fra loro le modalità per la gestione dei suddetti enti.

Qualora le Regioni interessate non provvedano alla emanazione delle norme di cui ai commi precedenti entro sei mesi dalla pubblicazione della presente legge, il Ministro dell'agricoltura e delle foreste con proprio decreto, in via surrogatoria, stabilirà a quale delle Regioni interessate competa la tutela e vigilanza sui vari enti, tenendo conto del criterio della prevalenza territoriale.

Art. 5.

(Amministrazione del consorzio)

Sono organi del consorzio: l'assemblea dei consorziati, il consiglio dei delegati, la deputazione amministrativa, il presidente e il collegio dei revisori dei conti.

Il consiglio dei delegati è composto da membri di diritto e da membri eletti dall'assemblea nel suo seno ai sensi del successivo articolo 6.

Rappresentanti della Regione e degli enti locali debbono essere compresi fra i membri di diritto.

Il numero dei membri di diritto che entrano nel consiglio dei delegati non può superare il 20 per cento del totale dei delegati.

Entro i limiti stabiliti dalla presente legge e dalle leggi dello Stato in materia di enti pubblici, la Regione emana norme per l'attuazione dei principi contenuti nel presente articolo.

Art. 6.

(Sistema elettivo dei consorzi)

Hanno diritto al voto e fanno parte dell'assemblea i proprietari consorziati degli immobili che siano iscritti nel catasto consortile, che godano dei diritti civili e paghino il contributo consortile, nonchè gli imprenditori agricoli che paghino il contributo stesso.

Gli aventi diritto al voto sono raggruppati per classi di contribuenza in modo da formare non meno di tre sezioni.

Ad ogni sezione verrà attribuito un numero di delegati, sul totale dei delegati da eleggere, percentualmente pari al rapporto fra la somma dei contributi imposti ai consorziati facenti parte di ciascuna sezione e il totale della contribuenza consortile, secondo i criteri di proporzionalità che saranno fissati dalle singole leggi regionali.

L'elezione del consiglio dei delegati si svolgerà separatamente e contemporaneamente sezione per sezione.

Ogni iscritto nella lista di cui al primo comma ha diritto ad un voto.

L'elezione dei delegati è effettuata a scrutinio segreto.

Con leggi regionali vengono emanate le norme volte a disciplinare la presentazione delle liste di candidati; ad assicurare la partecipazione al consiglio dei delegati di rappresentanti delle minoranze elette; a stabilire l'obbligo che risultino eletti coloro che hanno ottenuto il maggior numero di voti; a disciplinare le deleghe e i ricorsi avverso i risultati delle operazioni elettorali.