

E proprio perché si è in presenza di materiali che hanno un valore economico si può addirittura ipotizzare che i **lavori di manutenzione idraulica** possano, in vari casi, **autofinanziarsi ed anche essere fonte di introiti per i bilanci regionali**.

Questa formula del compenso, che ha avuto una sua recente applicazione con l'art. 4 comma 10 bis del Decreto Legge n. 576/96 (alluvioni 1996), è di indubbia validità perché:

senza oneri per la collettività consente di realizzare opere di manutenzione e prevenzione attraverso la cessione all'impresa dei materiali rimossi.

In questo senso giova ricordare che la Regione Piemonte, proprio grazie alla ricordata disposizione straordinaria del Decreto Legge 576/96, ha potuto, d'intesa con l'Agenzia Interregionale del Po, avviare un piano di bonifica degli alvei, in pratica **autofinanziato**, con un'estrazione di sabbia e ghiaia pari a circa 3.555.000 mc. in parte da destinare anche alla realizzazione di opere di difesa idraulica.

Si tratta di un'attività importante che deve essere effettuata in stretto coordinamento con le stazioni appaltanti dati i riflessi che possono esservi qualora i prelievi siano superiori a quanto preventivato.

È quindi evidente l'interesse che vi è per la messa a regime di un simile meccanismo che però deve essere accompagnato anche da un **chiarimento della legislazione in materia di rifiuti** (D.lgs. 22/97).

Infatti mentre vi è l'esenzione dal campo di applicazione del D.lgs. 22/97 per le attività estrattive, altrettanto non avviene per il settore delle costruzioni dove il trattamento dei materiali di risulta, spesso in tutto e per tutto simili al materiale proveniente dalle cave, viene assoggettato ad un regime di controlli che talvolta ne rende antieconomico il reimpiego ovvero incentiva comportamenti illegali.

D'altro canto la necessità di dare certezze agli operatori è evidente proprio nella diversità dei comportamenti delle stazioni appaltanti che, se nel caso degli interventi promossi dalla Regione Piemonte non pone in alcun modo il problema dell'applicabilità della normativa sui rifiuti, altrettanto non avviene qualche centinaio di chilometri più ad est dove l'ARPA della Regione Veneto ha emanato, il 21 gennaio scorso, una direttiva sui materiali derivanti da bonifiche idrauliche con la quale si ritiene invece applicabile la normativa sui rifiuti salvo diverse indicazioni.

È evidente che una simile situazione di incertezza condiziona pesantemente i risultati economici delle opere di manutenzione idraulica che da un regime di possibile autofinanziamento, derivante dalla vendita o dall'impiego diretto dei materiali estratti, applicando la normativa in materia di rifiuti, rientrerebbero invece nella classica tipologia di lavori il cui costo è a totale carico della stazione appaltante considerata la situazione finanziaria esistente negli enti locali è quindi opportuno incentivare al massimo soluzioni che consentano l'autofinanziamento.

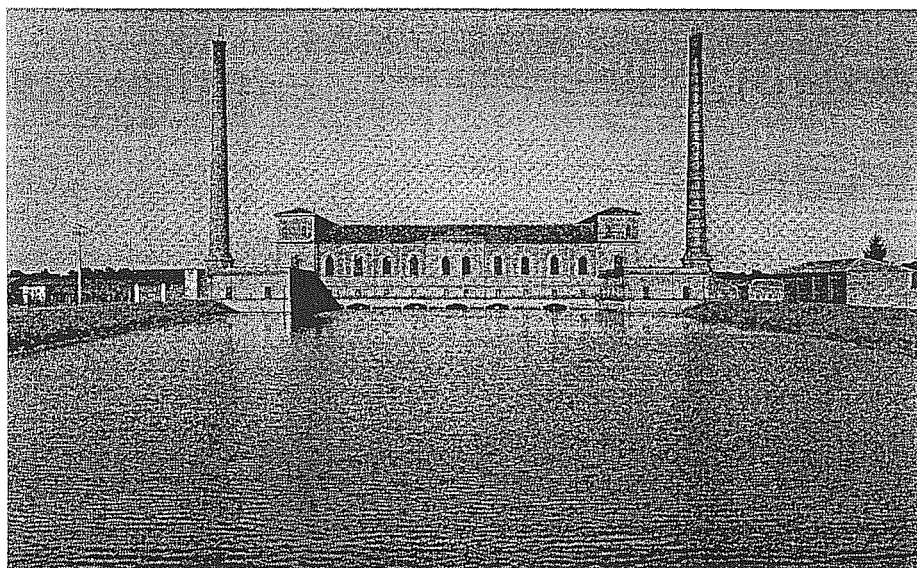
Infatti se il materiale estratto è soggetto alla disciplina generale dei rifiuti del D.lgs. 22/97 vi sarebbe un aggravio di costi e di adempimenti amministrativi non indifferenti a carico dell'operatore.

E' quindi evidente che ogni intervento normativo nel settore dovrebbe prevedere l'assimilazione di questo materiale litoide all'attività estrattiva, individuando meccanismi che impongano alle Regioni di prevedere, nell'ambito dei piani regionali per le attività estrattive, anche l'escavazione fluviale nei limiti delle direttive delle Autorità competenti.

ASSOCIAZIONE NAZIONALE  BONIFICHE, IRRIGAZIONI
E MIGLIORAMENTI FONDIARI

Membro dell'European Union of Water Management Associations

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA PROGRAMMAZIONE DELLE OPERE IDRAULICHE RELATIVE AI CORSI D'ACQUA PRESENTI SUL TERRITORIO NAZIONALE



AUDIZIONE PRESSO CAMERA DEI DEPUTATI
COMMISSIONE VIII - AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI

PREMESSA

L'Associazione Nazionale Bonifiche e Irrigazioni (ANBI), che rappresenta sul piano nazionale tutti i Consorzi di bonifica e di irrigazione operanti nelle diverse realtà regionali del territorio del nostro Paese, sin dagli anni '60 ha sempre dedicato particolare attenzione ai problemi della difesa idraulica posti dalla diffusa e convulsa urbanizzazione, dalla conseguente estesa impermeabilizzazione dei suoli, dall'impetuoso sviluppo economico per la crescita, molto spesso realizzati senza tener conto dell'impatto sul regime idraulico dei suoli e delle interferenze con i sistemi idraulici e di scolo. A ciò si aggiungono l'abusivismo nelle estrazioni dal suolo e nel sottosuolo, nei prelievi di materiali inerti, nonché l'esodo dalle campagne e l'abbandono della montagna.

Si tratta di fenomeni che hanno fortemente inciso sul sistema di difesa idraulica e su quello scolante del nostro Paese, determinando quella diffusa vulnerabilità del territorio, che, fra l'altro, ostacola certamente lo sviluppo locale atteso che la sicurezza fisica del territorio costituisce condizione primaria di garanzia per gli insediamenti civili e produttivi.

L'ANBI ha dedicato a tali temi numerosi studi, convegni e congressi (si ricordano, fra gli altri, i seguenti Congressi nazionali: "La protezione del suolo e la regolazione delle acque, Firenze 20 maggio 1967;

"Per una politica del territorio", Firenze 23-24 ottobre 1970; "La bonifica idraulica in Italia", Rovigo 8 marzo 1980; "Sistemare la collina per difendere il suolo e tutelare l'ambiente" ,Firenze 6 maggio 1988).

L'ANBI nelle diverse, competenti sedi, ha costantemente sottolineato l'esigenza di una forte azione di prevenzione e di manutenzione finalizzata a ridurre il rischio idraulico tenuto anche conto che l'Italia è un Paese con un territorio prevalentemente collinare e montano, con una particolare orografia, caratterizzata da una fittissima rete di corsi d'acqua naturali e di canali, nonché con un regime delle piogge estremamente variabile nel tempo e nello spazio.

I dati risultanti dai **Piani straordinari per le aree a rischio idrogeologico** approvati dalle Autorità di bacino in conformità a quanto previsto dal D.L. 180/1998, attestano che il numero delle aree individuate come **aree a rischio idrogeologico molto elevato sono 11.468** (dato provvisorio) **interessanti 2.875 comuni** (il 35% del totale).

Se si uniscono i **Comuni a rischio elevato**, la percentuale si eleva al 43% del totale (3.671 Comuni).

La percentuale sale ancora fino al 65% (4.600 Comuni) se si comprendono anche le **aree a rischio medio**.

Si pone quindi un duplice problema: evitare che la grave situazione di degrado territoriale peggiori ulteriormente e ridurre comunque il grado di rischio idrogeologico esistente. A tal fine occorre un idoneo governo degli usi del suolo ed una saggia politica di gestione del territorio fondata sulla prevenzione e sulla manutenzione.

In tale settore, come sarà esposto nei successivi paragrafi, possono svolgere un ruolo fondamentale ed offrire un valido ed efficace contributo i Consorzi di bonifica a condizione che non vengano poste in discussione le relative competenze nello specifico settore, che le proposte di azioni e di intervento da essi formulate siano accolte nei programmi dalle istituzioni preposte al governo del territorio e che siano disponibili le necessarie risorse finanziarie,

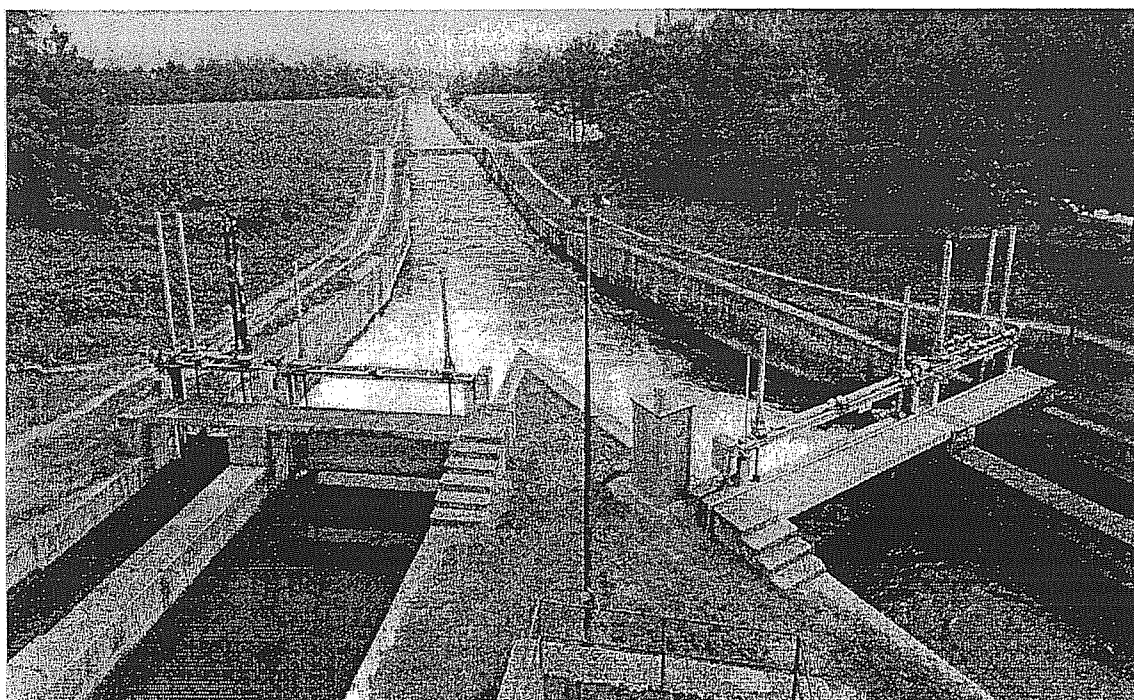
Per una corretta ed organica impostazione dei problemi relativi alle opere idrauliche si ritiene che l'esame debba iniziare dalle disposizioni a carattere generale, che disciplinano il settore della difesa del suolo.

1. ORDINAMENTO GENERALE DI RIFERIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE DELLE OPERE IDRAULICHE

Il provvedimento organico di riferimento per una idonea impostazione dei problemi è costituito dalla legge 183/89 sulla difesa del

suolo, che ha introdotto nel nostro ordinamento una epocale riforma del settore caratterizzata dal riconoscimento del bacino idrografico quale ambito territoriale di riferimento per una valida politica di difesa del suolo nonché dall'introduzione di una nuova nozione di difesa del suolo quale attività intersettoriale che si realizza attraverso una serie di azioni e interventi mirati verso quattro obiettivi:

- a) sistemazione, regolazione idraulica e prevenzione;
- b) razionale utilizzazione delle risorse idriche;
- c) risanamento delle acque superficiali e sotterranee;
- d) manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere.



Tali principi, fortemente innovatori, assumono particolare rilievo anche per i problemi dei territori collinari del nostro Paese, di notevole estensione e di grande rilevanza economica e paesaggistica.

Essi realizzano uno degli obiettivi unanimamente auspicati nel Congresso ANBI del 1988 sulla collina e cioè che l'azione a tutela della collina italiana curi la sistemazione del territorio e la manutenzione nel rispetto della sostanziale unità idrografica del territorio stesso attraverso la considerazione unitaria del bacino idrografico.

Siamo abituati a pensare il territorio schematicamente articolato in montagna, collina e pianura, suddivisione giustificata da considerazioni di natura geografica, geologica, socio-economica ed amministrativa, ma che, come i più attenti studiosi precisano, non può considerarsi in modo rigido con riferimento al ciclo idrologico. Va sottolineata la stretta interconnessione fra le varie fasi di tale ciclo: qualunque modificazione che interessa un punto o un tronco di un complesso circuito idrico produce effetti diretti e indiretti anche su altre parti del ciclo, talvolta anche a grande distanza di tempo e di spazio, che si risentono sempre a valle del punto di intervento.

Tale realtà induce a riflettere sulla sostanziale unità idrologica del territorio e quindi sulla forte interconnessione montagna, collina e pianura.

Il problema si inquadra nell'ambito della politica per il territorio per la quale deve assumere valore di principio fondamentale il riferimento territoriale al bacino idrografico.

Il bacino idrografico quale ambito territoriale di riferimento costituisce principio fortemente innovatore, auspicato dai più qualificati studiosi, che ha determinante rilevanza ai fini della pianificazione.

Non vi è stato convegno o dibattito negli anni intercorsi dalla alluvione di Firenze del 1966 al 1989 in cui i tecnici non abbiano posto in particolare evidenza l'assoluta necessità di un superamento dei confini amministrativi (su cui si era basata la passata legislazione) che non possono avere rilevanza autonoma in una materia come la difesa del suolo che è intrinsecamente collegata alla regolazione dei corsi d'acqua. Questi ultimi per loro natura non conoscono confini amministrativi ma solo idrografici.

Nel contempo la valutazione del rischio idraulico presuppone un ambito territoriale delimitato idrograficamente per poter definire corrette relazioni tra afflussi, permeabilità del suolo e deflussi.

Il bacino idrografico costituisce quindi un ambito territoriale altamente significativo, non sostituibile.

Il riparto di competenze Stato-Regione vigente nel nostro ordinamento ha indotto a trovare soluzioni non sempre soddisfacenti giacchè la classificazione, operata nella legge 183/89, dei bacini in bacini nazionali, interregionali e regionali ha determinato la situazione a tutti nota, denunciata più volte.

L'Associazione Nazionale delle Bonifiche ritiene che anzitutto occorre affrontare e risolvere il problema dei bacini interregionali per i quali le intese sono certamente difficili da raggiungere ma ancora più difficili da mantenere e gestire. Si potrebbe esaminare anzitutto un percorso per un raggruppamento di alcuni bacini interregionali con l'istituzione di una unica Autorità di bacino, così come previsto all'art. 14, 2° comma, per i bacini di rilievo nazionale (sono 11 con 6 autorità di bacino).

Per i territori del Mezzogiorno sarebbe certamente auspicabile un raggruppamento perlomeno di alcuni bacini interregionali con la costituzione di un'unica autorità di bacino, stanti le forti interconnessioni dei corsi d'acqua in molte realtà regionali.

Come è noto, nei bacini a rilievo nazionale il processo di profonda riforma introdotta dalla legge n. 183/1989 è stato avviato sia pure con ritardo, ma ha già trovato alcuni importanti momenti di attuazione sia a livello di acquisizione di dati conoscitivi necessari per l'elaborazione dei piani di bacino sia a livello di elaborazione di alcuni piani stralcio.

Sussiste, peraltro, un differente stato di attuazione della legge con riferimento ai diversi bacini.

Si ricorda, quale valido esempio di efficace funzionamento delle Autorità di bacino nazionali, il protocollo di intesa del 18 luglio 2003 sottoscritto a Parma per consentire, di fronte ad una situazione di eccezionale siccità, la gestione unitaria del bilancio idrico a livello di bacino idrografico del fiume Po.

E' stata realizzata una importante intesa, condivisa da tutti i soggetti interessati ivi compresa l'ANBI in rappresentanza dei Consorzi associati, che ha avuto lo scopo di individuare modalità e condizioni di gestione della risorsa idrica disponibile in modo solidale ed in maniera da recare il minor danno possibile a ciascuno dei soggetti coinvolti.

L'Associazione Nazionale delle Bonifiche ritiene che i principi fondamentali su cui è basata la riforma introdotta con la legge n. 183/1989 vadano salvaguardati e che occorre operare sul piano

amministrativo ed organizzativo per creare i presupposti necessari perchè gli organi previsti possano funzionare validamente ed efficacemente e soprattutto siano definite le competenze dei diversi soggetti istituzionali coinvolti, dettando le regole per la concertazione.

Occorre inoltre una oculata semplificazione delle procedure relative all'approvazione dei piani e dei programmi.

Il riparto delle risorse tra i diversi bacini, l'individuazione degli interventi e l'assegnazione delle risorse ai diversi soggetti competenti per la realizzazione degli specifici interventi sono regolati da norme che contemplano procedimenti dai tempi notevolmente lunghi e procedure complesse, che è necessario semplificare.

Inoltre la legge 183/89 prevede un sistema di governo del territorio radicalmente diverso rispetto al passato, fondato sul principio della cooperazione tra i soggetti istituzionalmente preposti alla realizzazione delle azioni per la difesa del suolo.

Va a tale proposito ricordato che la Corte Costituzionale, con riferimento specifico alla legge 183/1989, ha sottolineato che il governo del territorio può essere perseguito soltanto attraverso la via della cooperazione fra i soggetti istituzionalmente competenti.

Ed infatti, nel nuovo ambito territoriale, individuato dalla legge nel bacino idrografico, sono chiamati a collaborare, con lo Stato e le Regioni, gli enti locali ed i Consorzi di bonifica e di irrigazione, secondo le rispettive competenze.

Occorre superare difficoltà che richiedono solo buona volontà, come l'eliminazione di contrasti e di conflitti istituzionali che in molti casi impediscono l'applicazione delle leggi.

E' necessario inoltre garantire, nei Comitati tecnici di ogni Autorità di bacino, la partecipazione dei soggetti chiamati dalla legge 183/89 all'attuazione delle azioni di difesa del suolo.

In alcune realtà regionali, ad esempio, è stata garantita la partecipazione dei Consorzi di bonifica, ma la regola dovrebbe essere generale.

D'altra parte la stessa Corte Costituzionale con la sentenza n. 66/1992, con un'ampia e puntuale motivazione, nel definire i principi fondamentali vigenti nell'ordinamento del nostro Paese per il settore della bonifica, costituzionalmente garantiti, riconosce che le finalità della bonifica costituiscono una delle varie forme di intervento sul territorio al servizio di finalità che coincidono con gli obiettivi generali della complessiva

opera di programmazione incidente sul territorio e sugli insediamenti umani ivi stabiliti.

La Corte Costituzionale, sempre nella citata sentenza, riconosce che la legge-quadro per la difesa del suolo del 18 maggio 1989 n. 183 conferma tale ruolo della bonifica 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 ad essi connessi. D'altra parte, va anche ricordato che tutte le leggi regionali finora emanate per il settore della bonifica indicano la difesa del suolo tra le finalità della bonifica, procedendo, in alcuni casi, anche all'individuazione delle specifiche opere destinate alla difesa e conservazione del suolo rientranti nell'ambito del sistema bonifica e nelle specifiche competenze dei Consorzi.

2. I CONSORZI DI BONIFICA

2.a. Dati territoriali

Su ettari 30.928.664, costituenti la complessiva superficie territoriale del Paese, i Consorzi di bonifica e di irrigazione operano su oltre 15 milioni di ettari.

Peraltro essi coprono l'intero territorio di pianura (che complessivamente si estende soltanto per 6 milioni di ettari del territorio nazionale) e una considerevole parte del territorio collinare (che si estende complessivamente per 13 milioni di ettari).

Il numero complessivo dei Consorzi di bonifica è di 159 più 7 di secondo grado.

2.b. Natura giuridica

Ai Consorzi di bonifica è riconosciuta personalità giuridica pubblica sia dal legislatore nazionale (art. 59 R.D. 13/2/1933 n. 215 e art. 862 codice civile) che dal legislatore regionale. Tutte le leggi regionali, comprese quelle emanate dopo la riforma amministrativa e la riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione, riconoscono ai Consorzi di bonifica natura di enti pubblici retti dal principio dell'autogoverno ossia amministrati dai soggetti privati interessati.

Trattasi di principio fondamentale riconosciuto come tale dalla Corte Costituzionale.

Con riferimento ai nuovi principi costituzionali introdotti dalla riforma del Titolo V della Costituzione, va tenuto presente il **principio di**

sussidiarietà che ha ormai assunto valore di principio espressamente sancito dalla Costituzione.

Secondo quanto già rilevato da autorevole dottrina, il principio di sussidiarietà, che va rispettato sia dallo Stato che dalle Regioni, rafforza e valorizza il ruolo e le funzioni dei Consorzi che, in quanto istituzioni presenti sul territorio, rappresentative delle categorie direttamente interessate alla loro azione e quindi più vicine ai soggetti di cui rappresentano i bisogni, costituiscono esemplare espressione di sussidiarietà.

I Consorzi di bonifica infatti sono enti pubblici a struttura associativa, a rappresentatività settoriale (specific), *retti dal principio dell'autogoverno dei soggetti privati interessati*.

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.

Tali caratteristiche istituzionali hanno indotto la *migliore dottrina costituzionalista a considerare i Consorzi tra le istituzioni*