

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4545

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

CRISTONI, D'ADDARIO, FERRARINI

Presentata il 2 febbraio 1990

Disciplina del settore della bonifica

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'esigenza di un provvedimento normativo che fornisca i principi fondamentali dello Stato in materia di bonifica è oggi particolarmente evidente.

La legislazione regionale infatti (è bene ricordare che sono solo quattro le regioni che non hanno ancora emanato una legge organica sulla bonifica: Piemonte, Umbria, Molise e Sicilia) è stata fortemente condizionata dall'assenza di tale normativa-quadro, dando spesso luogo ad accesi dibattiti sull'ammissibilità delle norme ed a numerosi rinvii disposti dal Governo per il riesame di talune di queste leggi regionali.

La legislazione regionale inoltre, in assenza di una normativa-quadro, pur presentando alcune fondamentali caratteristiche omogenee, si differenzia su diversi

punti in maniera più o meno accentuata, tale da rendere difficilmente gestibile il quadro istituzionale ed operativo della bonifica.

L'emanazione poi della nuova normativa sulla difesa del suolo mette in evidenza come sia non più procrastinabile la fissazione di nuovi principi in materia di bonifica.

Quadro istituzionale.

La legge 18 maggio 1989, n. 83 infatti, proponendo un nuovo quadro istituzionale del governo del territorio — la formazione del bacino idrografico — ed inserendo tra gli strumenti di governo del bacino l'attuale organizzazione consortile della bonifica, impone in primo luogo

l'esigenza di ridefinire il livello istituzionale della bonifica e di conseguenza del suo organo di governo, il consorzio.

Il concetto di bonifica vigente non è più attuale perché non più attuabile secondo i principi della bonifica integrale del Serpieri. A una concezione di strumento di intervento « totale » sul territorio (risanamento, vitalità produttiva e sociale e loro mantenimento) si è via via innestato un concetto più limitato espresso nella sostanziale salvaguardia del territorio per effetto del mantenimento funzionale delle strutture bonificatrici.

L'attuale aspetto di salvaguardia che la bonifica generalmente presenta, se per un verso è immagine di un impegno limitato rispetto alla totalità voluta dal Serpieri, risulta però essere la base di partenza per un riassetto istituzionale che consenta alla bonifica di esprimere le proprie potenzialità in un concetto di governo del territorio.

Fondamentale perciò diviene l'immediato e pieno inserimento della bonifica nella recente normativa della difesa del suolo. Diviene necessario cioè riorganizzare il sistema di bonifica sui bacini idrografici individuati dalla legge n. 183 del 1989 ovvero dalle regioni, facendone così uno degli strumenti « ufficiali » di governo dei bacini stessi.

Per far ciò è indispensabile individuare nella normativa quadro le funzioni specifiche della bonifica per non ingenerare o meglio continuare l'attuale confusione di competenze di più organismi governanti il territorio.

Ad un ruolo di risanamento territoriale e sua messa in produttività che via via ha perso il suo posto prioritario, va assegnato alla bonifica il ruolo primario di « gestore » del suolo agricolo nei suoi aspetti fondamentali ascrivibili al mantenimento della sua fertilità e stabilità, all'indispensabile captazione, conservazione e diffusione dell'acqua per uso irriguo avendo, per tale funzione, anche compiti di garante della qualità delle acque.

Da un concetto primario di strumento per la costruzione di opere a mezzo in grado di offrire e gestire, al meglio, i

servizi che le opere e le finalità della bonifica promuovono.

Nell'assegnare alla bonifica quindi questo nuovo ruolo istituzionale occorre nel contempo operare due scelte.

La prima, tesa ad eliminare il dualismo legislativo-istituzionale tra montagna e pianura ricomponendo le prerogative (ormai labili e decisamente fuori luogo in un intervento unitario sul territorio) della bonifica montana ed idraulica in un'unica entità istituzionale e territoriale facente capo al bacino idrografico.

Non si tratta di abrogare le attuali leggi fondamentali della bonifica (il regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215, e la legge 25 luglio 1952, n. 991), ma riconvertire le loro funzioni e competenze sia al nuovo ruolo della bonifica che ad un'entità territoriale finalmente unificante la montagna con la pianura.

La seconda scelta deriva dal principio ispiratore della legge n. 183 del 1989 che vede tutto il territorio soggetto agli interventi di difesa del suolo.

Quadro programmatico.

Coerentemente a ciò il comprensorio di bonifica non può altro che sovrapporsi integralmente all'entità di bacino data dalla programmazione regionale, onde mantenere e sviluppare quell'unità d'intervento indispensabile ad una politica di bacino.

In tal senso la bonifica o meglio il suo strumento operativo, il consorzio, divengono entità operanti nella logica della programmazione regionale, la quale all'interno del bacino deve elaborare specifici programmi di bonifica, cosicché per un verso la bonifica tende ad operare su strategie conosciute e finanziate, per l'altro, le regioni si dotano di strumenti più efficaci di controllo sul governo del territorio.

Sul piano programmatico-istituzionale infine occorre dare una risposta all'esigenza sempre più evidente di un utilizzo plurimo delle acque di superficie, intendendo per pluralità il vasto ventaglio di enti utilizzatori di singole prese idriche.

La creazione di consorzi speciali fra enti pubblici operanti sul governo delle risorse idriche ed i consorzi di bonifica primari è la risposta più efficace ed immediata in grado di governare al meglio ed in termini saldamente programmati l'uso plurimo delle acque.

Ad un nuovo ruolo della bonifica deve corrispondere necessariamente anche una riforma dell'entità consortile operante su due livelli: l'uno una riforma del governo del consorzio, l'altro una sua più spiccata caratteristica economico-imprenditoriale.

La riforma del governo consortile si basa essenzialmente su una normativa elettorale degli organi amministrativi più democratica rispetto all'attuale, perché volta a recuperare sia l'effettiva rappresentanza dell'area imprenditoriale agricola attualmente apertamente penalizzata dal voto per censo, dando così modo all'intero panorama agricolo di determinare e governare le esigenze dell'imprenditorialità agricola, nonché dare piena rappresentanza all'area extragricola, riconoscendo in essa un'utenza in forte espansione e sempre più determinante l'operatività consortile.

L'esplicitare poi la presenza all'interno degli organi amministrativi consortili degli enti locali territoriali corrisponde non già alla volontà d'un controllo pubblico dell'operato consortile all'interno stesso degli organi (altri sono gli enti posti al controllo dell'operato del consorzio), bensì all'esigenza di vedere coinvolti, perciò partecipi attivi e responsabili, gli stessi enti locali territoriali al governo di uno strumento agente sul loro territorio.

Quadro economico.

La riforma elettorale dà il modo, inoltre, di rispondere in termini definitivi anche alla indispensabile presenza dell'estesa imprenditorialità agricola regolamentata dai rapporti contrattuali.

In coerenza con un ruolo della bonifica che la vede anche datrice di servizi mirati a specifici utenti economici e civili (irrigazione, scolo ecc.) che, soprattutto in

campo agricolo, sono assolutamente condizionanti il livello produttivo e la capacità imprenditoriale, l'ingresso, tra gli utenti aventi diritto di voto, degli affittuari o concessionari agricoli in genere, trova la giustificazione nel diretto rapporto fra essi ed i servizi che la bonifica a loro concede. In tal modo si attua pure un'ulteriore revisione del modo d'essere della bonifica.

Il fatto istituzionale che la bonifica deve offrire irrigazione, scolo delle acque, mantenimento della fertilità del suolo viene tuttora assunto, appunto, come fatto istituzionale avulso quasi sempre dal parametro economicità del servizio offerto.

Lo stato dell'economia agricola, la sua sempre più sofisticata ricerca della competitività, ma, altresì, l'esigenza d'avere sempre più servizi efficienti ed a costi competitivi, deve indurre la bonifica a gestire i servizi detti in termini di spiccata funzionalità economica di questi verso l'impresa agricola.

Il responsabilizzare al governo consortile non soltanto l'utente proprietario agricolo bensì anche l'utente che economicamente sfrutta la proprietà, è un'azione volta a sviluppare quel senso imprenditoriale nella gestione di particolari servizi che attualmente la bonifica non ha.

In conclusione una normativa-quadro per la bonifica basa la sua azione su tre fondamentali necessità:

a) ridefinizione del ruolo della bonifica assegnando ad essa — nel quadro istituzionalmente rinnovato del bacino idrografico — il compito di gestire la stabilità e fertilità del suolo agricolo all'interno di una programmazione territoriale unitaria ed omogenea;

b) riforma degli organi elettivi abolendo il voto censuario, dando piena rappresentatività all'intera imprenditorialità agricola e diritto di presenza all'utenza extragricola;

c) ingresso del concetto di imprenditorialità nella gestione dei servizi promossi dalla bonifica verso i propri utenti.

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

CAPO PRIMO

NORME GENERALI

ART. 1.

(Finalità della legge).

1. La presente legge, ai sensi dell'articolo 44 della Costituzione, stabilisce i principi fondamentali dello Stato per il settore della bonifica cui le regioni si ispirano per l'emanazione delle norme legislative di loro competenza ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione.

2. Al fine di tutelare la salute degli agricoltori, la salubrità delle derrate agricole, la qualità delle acque irrigue o destinate all'irrigazione, la presente legge detta norme per la definizione dei parametri fisici, chimici e biologici atti a determinare sostanze tossiche, nocive e bioaccumulabili, nonché gli obiettivi di qualità per gli interi corpi idrici.

ART. 2.

(Opere pubbliche di bonifica).

1. Sono considerati opere pubbliche di bonifica gli interventi previsti dalle lettere *a)*, *b)*, *c)* ed *e)* del secondo comma dell'articolo 2 del regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215 nonché, anche per effetto della legge 18 maggio 1989, n. 183, e nel quadro della programmazione dei piani di bacino da essa previsti, tutte quelle azioni volte a:

a) bonificare suoli malsani o improduttivi;

b) ricercare, conservare e distribuire le risorse idriche superficiali per uso agricolo;

- c) assicurare lo scolo delle acque;
- d) assicurare la stabilità ed il buon regime idraulico del territorio agricolo montano;
- e) assicurare il completamento e la manutenzione ordinaria delle opere di bonifica;
- f) garantire la valorizzazione del territorio agricolo tramite il mantenimento della sua fertilità;
- g) garantire la tutela della qualità delle acque irrigue.

ART. 3.

(Parametri di qualità delle acque destinate all'irrigazione).

1. Con decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro della sanità e con il Ministro dell'agricoltura e delle foreste, sono individuati i parametri e definiti i relativi valori guida, nonché stabiliti gli obiettivi di qualità delle acque destinate all'irrigazione, ai sensi del comma 2 dell'articolo 1, sentiti il Consiglio superiore della sanità ed il comitato scientifico del Ministero dell'ambiente.

2. Per ciascun parametro possono essere indicati valori guida e valori imperativi.

3. È fatto divieto a chiunque di utilizzare a scopo irriguo le acque che non rispettino i parametri fissati ai sensi del presente articolo.

4. Nei canali di bonifica e nei corpi idrici le cui acque sono destinate in tutto o in parte a derivazioni irrigue, non sono ammessi scarichi che superino i valori imperativi.

5. Chiunque effettua scarichi nei canali di bonifica e nei corpi idrici a destinazione irrigua, in violazione alle disposizioni del presente articolo, fatte salve le sanzioni e le pene previste dalla normativa vigente, è tenuto a risarcire il conseguente danno agli agricoltori ed ai consorzi di bonifica le cui acque risultino danneggiate.

ART. 4.

(Funzioni di coordinamento).

1. Il Ministero dell'agricoltura e delle foreste, d'intesa con le regioni interessate, programma gli interventi nel settore della bonifica a carattere ultraregionale o a prevalente concorso finanziario dello Stato in sede di formulazione o aggiornamento del Piano agricolo nazionale, secondo le norme al riguardo previste.

2. Al Ministero stesso deve essere preventivamente comunicata ogni iniziativa a carattere ultraregionale interessante il settore della bonifica, affinché ne sia verificata la compatibilità con le previsioni del Piano agricolo nazionale.

3. Il Ministro dell'ambiente interviene, per il concerto, nella predisposizione ed attuazione dei programmi di salvaguardia ambientale presenti negli interventi di cui al comma 1, in quelli eventualmente affidati ai consorzi di bonifica ed ai consorzi speciali di cui all'articolo 6, nonché in quelli previsti dal comma 2 dell'articolo 7.

ART. 5.

(Direzione generale per il coordinamento degli interventi relativi all'irrigazione, alla bonifica idraulica e idraulico-agraria).

1. Per adempiere ai compiti di cui alla presente legge, nonché agli articoli 11 e 12 della legge 27 dicembre 1977, n. 984, all'articolo 7, comma 5, della legge 22 dicembre 1986, n. 910, e all'articolo 17, comma 15, della legge 11 marzo 1988, n. 67, è istituita presso il Ministero dell'agricoltura e delle foreste la Direzione generale per il coordinamento degli interventi relativi alla irrigazione, alla bonifica idraulica e idraulico-agraria.

2. Alla direzione generale, sono affidati compiti di programmazione, nonché di studio, indagine e ricerca nelle materie di cui al comma 1.

3. Il Ministro dell'agricoltura e delle foreste, con proprio decreto, da emanare di concerto con i Ministri per la funzione pubblica e del tesoro entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvede all'organizzazione della direzione generale, determinando la dotazione complessiva dei ruoli del Ministero dell'agricoltura e delle foreste. Con lo stesso decreto vengono altresì individuate le competenze accessorie da attribuire alla suddetta direzione generale.

ART. 6.

(ConSORZI speciali).

1. Possono essere costituiti consorzi speciali per la realizzazione e gestione di opere o servizi aventi carattere di plurisettorialità fra consorzi di bonifica, comuni, comunità montane, province ed enti o aziende pubbliche che non fruiscono dei servizi e delle opere medesime.

2. L'iniziativa per la costituzione di consorzi speciali può essere assunta dalla regione e da altro ente direttamente interessato sulla base della programmazione nazionale e di bacino in materia di uso irriguo delle acque.

3. I consorzi speciali operano beneficiando dei contributi previsti dalle leggi di settore per la difesa del suolo, per il risanamento ambientale, per le opere pubbliche, le acque irrigue e forestali.

ART. 7.

(ConSORZI e comprensori di bonifica).

1. I consorzi di bonifica, quali strumenti territoriali privati che svolgono funzioni d'interesse pubblico, oltre alle azioni di cui al comma 1, dell'articolo 6, concorrono di norma alla realizzazione delle altre attività previste dal comma 1 dell'articolo 3 della legge 18 maggio 1989, n. 183.

2. Le regioni, tenendo conto dei piani di bacino, ai sensi della citata legge n. 183 del 1989, nonché della necessità dell'attuazione di interventi coordinati

nell'ambito di bacini imbriferi di convenienti dimensioni e funzionalità, provvedono a riordinare e delimitare i comprensori di bonifica, includendovi anche tutti i territori di valle e di monte non compresi nell'attuale delimitazione consortile.

3. Il riparto degli oneri a carico della proprietà consortile avviene in ragione del beneficio o evitato danno conseguito o conseguibile attraverso le azioni di irrigazione, di scolo delle acque agricole e non, di difesa del suolo, ovvero di salvaguardia ambientale che la bonifica promuove.

4. Sono soppressi i consorzi di bonifica montana, le funzioni ed i compiti di tali consorzi ed in special modo le competenze di cui agli articoli 19, 20 e 27 della legge 25 luglio 1952, n. 99, sono attribuiti ai consorzi di nuova delimitazione per gli interventi di cui all'articolo 2 della presente legge ed al piano di bacino di cui all'articolo 17 della legge 18 maggio 1989, n. 183.

CAPO SECONDO

RUOLO DELLE REGIONI

ART. 8.

(Attività delle regioni).

1. Le regioni ispirano la propria azione ai principi sanciti dalla presente legge e nel quadro della programmazione dei piani di bacino di cui alla legge 18 maggio 1989, n. 183. Inoltre:

a) elaborano, adottano, approvano ed attuano i programmi di bonifica, coordinandoli con i programmi e gli interventi statali, regionali e sub regionali;

b) dispongono la redazione e provvedono all'approvazione ed alla esecuzione dei progetti delle opere pubbliche di bonifica da realizzare;

c) programmano annualmente gli interventi di manutenzione delle opere esistenti, sentiti gli enti cui è affidato l'esercizio delle stesse.

ART. 9.

(Esecuzione, manutenzione ed esercizio delle opere pubbliche di bonifica, funzioni dei consorzi).

1. Le regioni provvedono alla progettazione ed all'esecuzione delle opere pubbliche di bonifica affidandole di norma in concessione ai consorzi di bonifica, di irrigazione e agli enti pubblici e di diritto pubblico operanti nel settore.

2. Qualora i consorzi non provvedano, nei termini e nei modi stabiliti dai procedimenti di concessione, alla esecuzione delle opere, le regioni revocano la concessione stessa.

3. Competono altresì ai consorzi l'esercizio e la manutenzione delle stesse opere secondo le norme di cui al regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215, e alla legge 25 luglio 1952, n. 991, e loro successive modifiche e integrazioni.

4. Possono essere affidate dallo Stato o dalle regioni ai consorzi di bonifica, in armonia con la programmazione regionale o di bacino, compiti di salvaguardia ambientale e di tutela delle acque.

5. Per quanto stabilito al comma 4 ai consorzi può essere affidata, sulla base di appositi atti di concessione, con le normative per gli appalti di opere pubbliche, la realizzazione di opere a totale carico o a prevalente concorso dello Stato.

ART. 10.

(Consorzi irrigui).

1. In armonia con le finalità di cui all'articolo 2 i consorzi irrigui sono trasferiti ai consorzi di bonifica.

2. Le regioni, all'atto dell'entrata in vigore della presente legge, provvedono al censimento dello stato dei consorzi irrigui e della situazione dell'uso delle acque irrigue.

3. Le regioni, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono delegate ad emanare normative aventi valore di legge dirette a disciplinare il trasferimento di cui al comma 1.

ART. 11.

(Partecipazione delle regioni alla spesa per i servizi pubblici di bonifica e riparto degli oneri a carico delle proprietà consorziate).

1. Le regioni, allo scopo di garantire la piena efficienza dei servizi assicurati dalle opere pubbliche di bonifica, erogano ai consorzi contributi in conto spese di esercizio e di manutenzione tenendo conto che l'onere a carico dei consorziati risulti proporzionato ai benefici economici loro derivati da tali servizi.

2. Le regioni comunicano ai consorzi l'entità della loro partecipazione alle spese di cui al comma 1, prima che i consorzi stessi elaborino lo schema del proprio bilancio preventivo annuale.

3. Il piano di riparto dei contributi a carico delle proprietà consorziate terrà conto delle agevolazioni e provvidenze per le aree montane, a vantaggio delle proprietà consorziate ricadenti in tali aree.

CAPO TERZO

DEI CONSORZI

ART. 12.

(Organi amministrativi e di controllo dei consorzi).

1. Sono organi dei consorzi di bonifica l'assemblea dei consorziati, il consiglio dei delegati, la deputazione amministrativa, il presidente e il collegio dei revisori dei conti.

2. Il consiglio dei delegati è composto da membri di diritto e da membri eletti dall'assemblea nel suo seno ai sensi dell'articolo 13. I rappresentanti degli enti locali territoriali debbono essere compresi fra i membri di diritto, garantendo la rappresentanza della minoranza.

3. Il numero dei membri di diritto che entrano nel consiglio dei delegati non può essere superiore ad un quarto del totale dei delegati elettivi.

4. La regione esercita il controllo sugli atti del consorzio di bonifica. Sono soggetti al controllo di legittimità i bilanci preventivi, le variazioni di bilancio e i conti consuntivi. Le deliberazioni concernenti i regolamenti sul funzionamento dei servizi, sull'ordinamento organico del personale e sulla polizia idraulica, i criteri di classificazione e i piani di riparto della contribuzione, diventano esecutive dopo l'approvazione della giunta regionale.

5. Qualora vengano riscontrate gravi irregolarità nel funzionamento e nell'attuazione dei fini istituzionali del consorzio di bonifica, la giunta regionale procede allo scioglimento degli organi amministrativi del consorzio e alla nomina di un commissario per il tempo strettamente necessario, comunque non superiore ad un anno, all'espletamento dei compiti affidatigli, con l'obbligo di convocare l'assemblea dei consorziati per la ricostituzione degli organi consortili.

ART. 13.

(Sistema elettivo degli organi dei consorzi).

1. Hanno diritto al voto e fanno parte dell'assemblea i proprietari consorziati iscritti nel catasto consortile che godono dei diritti civili nonché gli affittuari delle proprietà agricole e le cooperative in affitto o in concessione delle proprietà agricole, in regola con il contributo consortile.

2. La proprietà data in affitto o in concessione corrisponde il contributo consortile nella misura del 50 per cento in quanto attribuibile all'obiettiva capitalizzazione del bene derivante da opere di bonifica; il restante 50 per cento di detto contributo consortile è addebitato all'affittuario o al soggetto concessionario per la fruizione e l'uso dei servizi derivante dalle opere di bonifica.

3. Gli aventi diritto al voto sono raggruppati per classi di contribuzione in sezioni, di numero non inferiore a tre e non superiore a cinque, una delle quali riservata ai contribuenti iscritti nel catasto urbano.

4. Ad ogni sezione è 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 contribuzione consortile.

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

6. Ad ogni avente diritto al voto di cui al comma 1 è attribuito un voto.

ART. 14.

(Norme finali).

1. Per quanto non espressamente disciplinato dalla presente legge, dal decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e successive modifiche e integrazioni, e dalle leggi e dai decreti richiamati nell'articolo 1 del decreto stesso e della legge 18 maggio 1989, n. 183, si applicano i principi del regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215, e successive modifiche e integrazioni.