

SEDUTA DI GIOVEDÌ 21 LUGLIO 1994

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **ETTORE PERETTI**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE **GIUSEPPE ALBERTINI**

La seduta comincia alle 16,40.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Audizione di rappresentanti della Conferenza delle regioni e delle province autonome.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui consorzi obbligatori di bonifica, l'audizione di rappresentanti della Conferenza delle regioni e delle province autonome. Sono nostri ospiti, e li ringrazio anche a nome della Commissione, l'assessore regionale all'agricoltura della Toscana, dottor Alberto Bencistà, e il dottor Amerigo Hofmann, funzionario della Conferenza delle regioni e delle province autonome. La settimana prossima ascolteremo anche rappresentanti dei ministeri.

I nostri gentili ospiti svolgeranno un intervento e successivamente i colleghi deputati potranno prendere la parola, con la riserva di chiedere agli auditi eventuali integrazioni scritte, poiché molto probabilmente vi sarà la necessità di ampliare le loro esposizioni, data l'importanza dell'agricoltura e della gestione del territorio, temi che riguardano la bonifica.

ALBERTO BENCISTÀ, Rappresentante della Conferenza delle regioni e delle province autonome. Ringrazio il presidente della Commissione per l'opportunità che ci è data di intervenire su questo tema. Preannuncio che consegnerò una memoria scritta e che nel corso delle mie riflessioni intreccerò dati che emergono dall'espe-

rienza toscana con alcune osservazioni di carattere generale.

Gli aspetti del mantenimento o del potenziamento del sistema delle bonifiche, ereditato dalle regioni, e dei connessi problemi dell'irrigazione e della sistemazione dei terreni collinari o montani, pur avendo pesi differenti nelle diverse realtà regionali, rappresentano per tutte le realtà regionali questioni assai rilevanti.

Tutte le regioni hanno dovuto organizzarsi; ciò è avvenuto in assenza di un quadro di riferimento nazionale per le bonifiche e con un quadro piuttosto debole per l'irrigazione e in mancanza del trasferimento dei mezzi finanziari che pure avevano consentito all'ex Ministero dell'agricoltura e a quello dei lavori pubblici di operare in tale settore con una certa incisività fino alla fine degli anni '60.

L'unica eccezione, per quanto riguarda il trasferimento delle risorse, è costituita dal fondo di solidarietà nazionale per l'agricoltura e dalle disponibilità speciali della protezione civile. Come si sa, tuttavia, la bonifica non può essere governata basandosi sull'emergenza. Per tale motivo tutte le regioni, a partire dal 1972, si sono trovate di fronte a problemi analoghi che hanno affrontato — lo possiamo dire con il senno di un'esperienza ventennale — con qualche illusione che definirei di tipo illuministico, nel senso che presumevano di poter gestire con le proprie strutture e con i propri mezzi finanziari anche interventi che sarebbe stato meglio lasciare ai privati e alla loro capacità di contribuzione, nonché alle altre organizzazioni presenti nei consorzi di bonifica.

Attualmente, credo, si fronteggiano due diverse visioni della bonifica: una che con-

sidera tale esperienza ricca quanto si vuole, ma legata ad un periodo in cui l'agricoltura era tutto per le popolazioni e per i territori extraurbani; l'altra che considera la bonifica un'esperienza ancora valida purché si faccia carico degli aspetti ambientali e di assetto territoriale, che comprendono sì l'agricoltura, ma non si riassumono in essa solamente.

Secondo la prima visione, quella limitata all'aspetto agricolo - che definisco riduttiva -, la bonifica evidentemente ha fatto il suo tempo, nel senso che i problemi ad essa legati sono completamente assorbiti ed assicurati da leggi e programmi che attengono alla difesa del suolo e alla disciplina delle acque. Nella seconda visione della bonifica, parte significativa è rappresentata proprio dalla disciplina complessiva delle acque, che richiede un apporto specifico e quasi fondante.

Tale contrapposizione di valutazioni ha determinato un complesso dibattito in Toscana, per cui la nuova legge regionale sulla bonifica, già impostata tre anni fa, è stata a lungo discussa e rielaborata fino a giungere alla stesura nella quale il consiglio regionale l'ha approvata nel maggio scorso. Con la nuova disciplina abbiamo inteso perseguire sostanzialmente due obiettivi, uno di riordino della vecchia normativa regionale e un secondo di carattere decisamente innovativo. Il primo era un atto quasi dovuto, nel senso che l'originaria normativa, risalente al 1977, aveva nel tempo presentato alcuni limiti e contraddizioni, che si possono cogliere anche in altre leggi regionali e che comunque le successive leggi nazionali sulla difesa del suolo, la tutela ambientale, la disciplina delle acque e lo stesso riordino delle autonomie locali hanno messo in maggior risalto.

Ciò vale per la classificazione in bonifica del territorio, estesasi nel tempo con criteri diversificati e tali da non giustificare più, agli occhi del cittadino, perché alcuni terreni erano di bonifica ed i limiti no, e quindi tali da far spesso apparire ingiustificata l'esazione dei contributi per alcuni comprensori non dissimili per caratteristiche fisiche e per consistenza di

intervento pubblico di regimazione da altri esonerati da tali oneri.

Non più ammissibile è anche l'esistenza di consorzi di bonifica dotati di strutture e capacità operative nettamente dissimili, tali da porre il giusto interrogativo per il cittadino contribuente sul senso del mantenimento di quelli inefficienti. Più in generale, si pone l'esigenza di assicurare su tutto il territorio un intervento di bonifica per lo meno sufficiente. La separatezza poi fra bonifica del piano e quella della collina o della montagna appare spesso un artificio, una conseguenza più della diversità di norme e leggi susseguitesi nel tempo che di un disegno sistematorio complessivo.

Rimuovere queste contraddizioni dalla normativa regionale sulla bonifica è stato quindi per noi, in Toscana, ineludibile. Ma accanto a questo, abbiamo voluto introdurre aspetti innovativi e tali da consentire un ulteriore sviluppo della disciplina di settore nella direzione di soluzioni unificanti per gli interventi pubblici di difesa del suolo e di uso delle acque. Così, il piano generale di bonifica, che la legge individua, non si contrappone a quello di bacino ma ne costituisce, a un tempo, una componente e un prodromo. Così ancora, i nuovi comprensori di bonifica, ricondotti a quello che è il loro ambito più logico, il bacino idrografico, sono destinati nel tempo a divenire aree ottimali per altri interventi sul territorio: regimazione idraulica in senso lato, forestazione e uso delle acque. Così infine, i consorzi di bonifica sono suscettibili di diventare il riferimento non solamente per le opere di bonifica ma anche per quelle idrauliche e comunque per altri interventi sulle acque che richiedono un interlocutore certo e immediato per gli enti locali e la popolazione in generale.

In breve, gli aspetti salienti della legge toscana possono ricondursi ai seguenti punti: 1) classificazione in bonifica di tutto il territorio regionale; 2) suddivisione del territorio classificato in comprensori di bonifica coincidenti con bacini o sottobacini idrografici; 3) operatività all'interno di un comprensorio di un solo consorzio di

bonifica; 4) dimensionamento dei comprensori in funzione di una gestione economica della bonifica da parte dei consorzi; 5) riconduzione ai consorzi di bonifica dei compiti già dei consorzi idraulici e di quelli relativi ai canali demaniali irrigui; 6) programmazione triennale delle opere di bonifica congiuntamente a quelle di irrigazione desunte dai piani generali di bonifica; 7) classificazione per tipologia, secondo specifici inventari, delle opere di bonifica.

La nostra legge è approvata e ora ci stiamo organizzando per i primi adempimenti: delimitazione dei comprensori; inventario delle opere pubbliche di bonifica; direttive per i piani generali di bonifica.

Attuare una buona bonifica richiede però, in Toscana come nelle altre regioni, mezzi sostanziosi e organizzazione adeguata. Credo che l'amministrazione toscana vorrà tener fede agli impegni che discendono da una credibile politica delle acque e del suolo per l'agricoltura, e non per essa soltanto. Ma la regione non è comunque che il vertice di un triangolo in cui gli altri due vertici sono occupati dall'ente locale e dai consorzi di bonifica. L'ente locale è, secondo gli ordinamenti delle varie regioni, la provincia, la comunità montana o il comune. Essi traducono sul territorio il disegno generale per le acque che la regione si è data. Da noi, in Toscana, questo ente è la provincia, che deve anche provvedere ad amministrare, per delega, la spesa pubblica regionale e a contribuirvi con propri mezzi finanziari.

È chiaro che non è poco quel che si chiede, e ancora di più quello che si chiederà, alle dieci province toscane, ma il terzo vertice, quello che insieme agli altri due può esaltare ma anche deprimere questa architettura con tre punti di appoggio, è il consorzio di bonifica. In Toscana abbiamo ottimi consorzi, eredi di lunghe tradizioni di buon governo delle acque; altri però hanno strutture fragili ed è indispensabile che si organizzino e si rafforzino. Non sarà possibile per nessuno di essi ricercare coperture o rifugi nella regione, immaginando per se stessi improba-

bili ruoli di enti regionali o pararegionali. Il consorzio — è stato detto più volte — è soggetto di rappresentanza, partecipazione e autogoverno dei proprietari interessati. E tale preziosa figura esso deve difendere gelosamente ma anche perseguire con determinazione. I rapporti diretti, quotidiani con il consorzio li tiene l'ente locale; quelli generali, volti agli aspetti programmatici e istituzionali, la regione.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE GIUSEPPE ALBERTINI

ALBERTO BENCISTÀ, *Rappresentante della Conferenza delle regioni e delle province autonome*. Credo che se tutti giocheremo la nostra parte, regione, ente locale e consorzi, la bonifica manterrà un senso anche negli anni che verranno; e non solo, tale senso infatti troverà credibile rafforzamento nella valenza ambientale e di sviluppo del territorio rurale che la bonifica stessa deve assumere.

Vorrei terminare queste mie considerazioni ponendo un problema che certamente dovremo esaminare più da vicino anche nell'ambito del coordinamento tra assessori regionali all'agricoltura. Mi riferisco al problema del ruolo che il Ministero per le risorse agricole vorrà avere per la bonifica negli anni duemila. Lo faccio non già per tentare un rimbalzo di responsabilità, ma perché dovremo pur sapere se su questo terreno potremo avere un interlocutore nel ministero, in termini di proposizione di una legge quadro, di finanziamenti ordinati nel tempo che superino la logica dell'emergenza del fondo di solidarietà nazionale e di maggior collegamento con le disposizioni nazionali governate da altri ministeri per la difesa del suolo e la tutela dell'ambiente e con quelle comunitarie per lo sviluppo dei territori rurali.

PRESIDENTE. I colleghi che lo desiderano possono ora porre eventuali domande, alle quali l'assessore Bencistà o il dirigente che lo accompagna risponderanno fornendo i chiarimenti necessari.

GIUSEPPE PETRELLI. Più che porre domande si tratta di acquisire la legge regionale della Toscana perché mi sembra, da quello che abbiamo ascoltato, che essa abbia una certa organicità che soddisfa abbondantemente. Dovremmo quindi prenderla come esempio e vedere di tradurla in qualche proposta di legge che possa coinvolgere però il problema dei consorzi di bonifica in un ambito più vasto, cioè quello nazionale, in modo da dettare criteri omogenei e in modo da esaltare anche la funzione di tutela del suolo. Quando i consorzi sono nati, infatti, avevano un certo ruolo; oggi, oltre agli aspetti relativi alle acque di irrigazione o alla tutela dal punto di vista agricolo, diventa infatti predominante la salvaguardia dell'ambiente. Comunque, mi sembra che quello della Toscana sia un esempio ottimo per quanto riguarda l'organizzazione di questi consorzi.

MARIO PEPE. Ringrazio l'assessore regionale della Toscana. Mi pare che siamo entrati in un campo particolare, sia pure rilevante, cioè quello regionale. Accolgo quindi la relazione e anche le proposte fatte. Vedremo, sul piano applicativo, concreto, quali saranno gli effetti sul territorio della regione competente di questa disciplina unificata della gestione consortile.

Vorrei porre tre domande. In primo luogo, desidero sapere quale sia il giudizio maturato a livello di regione Toscana sugli effetti positivi o negativi dei consorzi, così come si sono storicizzati nella loro realtà. Che valutazione ne date?

In secondo luogo, quanti saranno i consorzi di bonifica, considerato che tutto il territorio è stato reputato territorio di bonifica?

Vista la complessità di rapporti tra bacino idrografico e bacino di consorzio, nell'attuazione concreta, vale a dire sul piano gestionale, che potrà succedere? Come faranno, per la parte economica e finanziaria, i consorzi, così individuati e disciplinati, a far fronte alle esigenze di gestione finanziaria interne e agli oneri di gestione straordinari? In altre parole, come si affronteranno gli oneri relativi alle spese di

gestione ordinaria e agli interventi da operare sul territorio?

CARMINE NARDONE. Ringrazio innanzitutto i nostri ospiti e in particolare l'assessore Bencistà per la relazione svolta. Porrò anch'io tre domande.

In primo luogo, emerge l'esigenza di una legge-quadro nazionale, la necessità di predisporre un quadro normativo certo, capace di innovare la disciplina della bonifica, considerata la ricaduta anche istituzionale di un'innovazione del genere. Ritengo utile acquisire in futuro gli orientamenti del Comitato per le regioni su un'ipotesi di innovazione legislativa. Il mio gruppo aveva già presentato nella passata legislatura una proposta di legge, ma, tenendo conto di questa indagine, che riteniamo utile anche per gli apporti che potrà dare ad una eventuale innovazione legislativa, abbiamo evitato di ripresentare quella proposta di legge e ci aspettiamo un contributo per l'elaborazione di una legge-quadro nazionale che, al di là degli orientamenti del Governo, può essere frutto di iniziativa parlamentare.

In secondo luogo, abbiamo l'impressione che i consorzi di bonifica siano delle strutture molto eterogenee sul territorio nazionale. Ci sembra, infatti, che in molte aree, soprattutto meridionali, ma non solo, i consorzi di bonifica siano diventati qualcosa di diverso rispetto alle loro funzioni istituzionali di bonifica, di difesa idraulica e di irrigazione, che si sia realizzata una metamorfosi che li ha portati ad essere strumenti di progettazione, gestori di opere pubbliche, capaci di captare interventi straordinari e finanziari anche corposi. Lei in qualche modo già l'ha detto per quanto riguarda la Toscana. Ad ogni modo, vorrei sapere se i consorzi di bonifica della Toscana abbiano operato anche in campi extra istituzionali, cioè se abbiano realizzato anche opere pubbliche non strettamente attinenti alla bonifica e alla difesa idraulica, all'irrigazione. In altre parole, vorrei avere qualche notizia in più su questa rete.

In terzo luogo, anche se ci avvarremo dell'ausilio degli uffici, sarebbe utile avere

un quadro della situazione di tutte le regioni, molto articolato dal punto di vista normativo e per quanto riguarda le funzioni, in modo da conoscere il vero stato dei consorzi nei rapporti con il territorio. Queste informazioni si andrebbero ad aggiungere alle notizie che già abbiamo chiesto all'associazione nazionale bonifiche.

GIANPAOLO DOZZO. Lei ha detto che la regione Toscana ha preso come modello l'interesse del territorio regionale e che tutto il territorio regionale è stato coperto dai consorzi. Può spiegarmi il perché di questa vostra soluzione.

ALBERTO BENCISTÀ, *Rappresentante della Conferenza delle regioni e delle province autonome*. Quando abbiamo iniziato la discussione sulla necessità di elaborare una nuova legge sulla bonifica, siamo stati spinti da molte motivazioni, ma sostanzialmente tenevamo presente due esigenze.

In primo luogo, negli anni si è formata una legislazione – basti pensare alla legge n. 183 del 1989, alla legge Galli per la difesa del suolo ed anche ad altre leggi – che ha reso problematica una visione organica dell'intervento di bonifica, soprattutto perché, con il sorgere delle autorità di bacino – in Toscana abbiamo due autorità di bacino a livello nazionale per il fiume Arno e il fiume Serchio; autorità di bacino a livello sperimentale – cominciava ad essere difficile armonizzare i diversi interventi. Cominciavano, infatti, a crearsi molte contraddizioni, conflitti e contrasti soprattutto nell'agire concreto. Abbiamo avvertito, quindi, l'esigenza di trovare un'armonizzazione nella legislazione successiva rispetto a quella dei consorzi di bonifica. Tanto è vero che la legge sulla bonifica che ho proposto come assessore all'agricoltura è stata redatta di concerto con l'assessore all'ambiente, con l'assessore all'urbanistica e con tutti gli altri assessori che hanno competenza per l'assetto del territorio, inteso in senso complessivo. Non è una legge di settore in quanto, pur trattandosi di una proposta di settore, essa è stata armonizzata con tutti gli altri settori che hanno influenza nella gestione del

territorio, anche perché l'obiettivo – lo ripeto – era proprio quello di armonizzare la legge di settore con la legislazione più complessiva.

Vi è anche un altro aspetto. Diventa sempre più anacronistico ed ingiusto, dal momento che nel territorio classificato di bonifica i cittadini pagano una contribuzione, che un problema di assetto del territorio ricada solo su una parte di cittadini, quando è chiarissimo che le cause di determinati fenomeni stanno a monte rispetto alla località in cui si verifica il problema. È evidente, ad esempio, che le inondazioni vengono determinate dall'abbandono della montagna, dal fatto che in montagna non vi è più l'opera dell'uomo, dal fatto che la forestazione è abbandonata a se stessa e non ci sono interventi di sorta. L'ultima alluvione che si è verificata in Toscana, come alcune di quelle che si sono verificate in tale regione, è dipesa proprio dal fatto che gli alberi hanno ostruito i corsi d'acqua, provocando l'esonazione.

La gestione del territorio, quindi, non può che essere complessiva. Quello che succede nella città di Firenze è anche la conseguenza di ciò che succede nella montagna e nelle valli, così come ciò che succede a valle di Firenze è il risultato di tutti questi processi. È necessario, quindi – lo ribadisco –, avere una visione unitaria del territorio ed effettuare un intervento unitario perché, comunque, i problemi non si risolvono se non c'è una dimensione complessiva della gestione del territorio stesso. D'altronde questo è anche lo spirito della legge n. 183 del 1989 per la difesa del suolo.

Siccome quella legge, che è innovativa, individua nei bacini idrografici l'ambito ottimale di programmazione – non di gestione, ma di programmazione –, abbiamo ripreso tale ispirazione nella nuova legge sulla bonifica, perché è chiaro che a livello di bacino idrografico si riesce a fare una programmazione dagli esiti relativamente certi, avendo comunque una dimensione sufficientemente completa.

Abbiamo classificato tutto il territorio regionale non tanto per attivare una con-

tribuenza da parte di tutti i cittadini toscani, quanto perché la programmazione e la gestione devono riguardare l'intero territorio. Lo spirito e la lettera della legge di bonifica garantiscono, prevedendo una ricaduta per chi paga la contribuenza, un beneficio derivante appunto dal pagamento di tale contribuenza; infatti, non si può trattare solamente un contributo fissato in maniera indistinta. Il problema è stato soprattutto quello di avere le idee sufficientemente chiare sulla separazione tra programmazione e gestione. La programmazione avviene a livello di bacino idrografico. La provincia ha la delega e armonizza più bacini idrografici attraverso il piano di bacino provinciale; però non è assolutamente necessario, anzi noi lo sconsigliamo, che ad ogni bacino idrografico corrisponda un consorzio. Mentre è vietato avere più consorzi in un bacino idrografico, ci auguriamo che la gestione di più bacini venga effettuata da un solo consorzio al fine di ottimizzare le risorse. È inutile, infatti, dar vita ad apparati burocratici che servono solo ad aumentare le spese fisse per il personale e la strumentazione e che spesso rappresentano il vero problema dei consorzi, afflitti da piante organiche faraoniche e da un eccesso di mezzi meccanici che distolgono risorse dagli interventi realmente necessari.

D'accordo con le province, noi lavoriamo perché la gestione di più bacini idrografici venga affidata ad un solo consorzio. In Toscana ci sono 30 bacini idrografici e noi ci auguriamo di arrivare ad un massimo di 20 consorzi o, se possibile, ad un numero di consorzi ancora minore.

La programmazione è della parte pubblica, in rapporto con i cittadini e le loro associazioni, mentre è bene che la gestione venga affidata agli utenti, quindi a privati. Non vi sono alternative: non credo ci sia alcuna provincia o comunità montana in Toscana che sia in grado...

MARIO PEPE. Se la bonifica si estende a tutto il territorio regionale e la contribuenza a tutti i cittadini della regione, avremo una platea elettorale che partecipa

alla formazione degli organi che coinvolge tutti i cittadini della regione.

ALBERTO BENCISTÀ, *Rappresentante della Conferenza delle regioni e delle province autonome*. Ovviamente abbiamo previsto anche un sistema elettorale adeguato.

MARIO PEPE. Comprendo la saldatura, ma la platea elettorale è estesa; ciò significa che si dà vita ad un organismo difficile da gestire.

ALBERTO BENCISTÀ, *Rappresentante della Conferenza delle regioni e della e province autonome*. Questi argomenti sono stati studiati in modo particolare; credo che il dottor Hoffmann potrà illustrarli più dettagliatamente.

AMERIGO HOFFMANN, *Dirigente della Conferenza delle regioni e delle province autonome*. Mi sembra che la preoccupazione maggiore che sta emergendo da vari interventi riguarda i costi e la capacità operativa dei consorzi, vi è cioè la preoccupazione che questi enti si trasformino in ennesime strutture che chiedono molto e danno poco.

In Toscana possiamo fare un bilancio molto diversificato della capacità operativa dei consorzi e quindi anche del loro costo. I consorzi lungo la costa, in Versilia, l'ufficio fiumi e fossi di Pisa, i due consorzi della provincia di Grosseto hanno dato e stanno dando ottima prova, al punto tale che rappresentano un riferimento molto preciso per gli enti locali anche per progettazione ed esecuzione di opere al di fuori della bonifica. È un fatto importantissimo perché, nel momento in cui i comuni del pisano si rivolgono all'ufficio fiumi e fossi per una serie di progetti, per la direzione dei lavori e per l'attuazione di determinate opere, questi consorzi si affrancano totalmente dai contributi straordinari che lo Stato prima e la regione poi concedono a tanti consorzi perché si mantengano in piedi. Noi riteniamo che l'esperienza maturata in Toscana dai consorzi della costa, che sono quelli di più lunga tradizione e di capacità operativa più con-

solidata, possa estendersi ad altre parti della regione. Credo che questa valutazione diversificata costituisca l'esperienza anche di altre regioni nelle quali la bonifica è diffusa; penso soprattutto all'Emilia Romagna.

Una ulteriore preoccupazione può nascere proprio dal fatto che, classificando l'intero territorio come territorio di bonifica e creando 30 comprensori di bonifica, il numero di questi enti possa aumentare in modo eccessivo. Come ha già detto l'assessore Bencistà, noi contiamo sull'operatività di una decina di consorzi, 7 o 8 dei quali sono affidabili mentre gli altri devono cambiare un po' le loro regole del gioco perché si possa continuare a contare su di essi in futuro. Nei territori montani la legge prevede che laddove opera una comunità montana non è indispensabile costituire un consorzio di bonifica. Questo è stato previsto anche sulla scorta di alcune esperienze positive. Le comunità montane del Casentino, della Lunigiana, della Val di Sieve, della Val Tiberina, per esempio, in questi ultimi anni hanno dimostrato di seguire molto da vicino i problemi della bonifica ed hanno attivato una contribuzione motivata ma ordinata su tutto il territorio, tale da consentire loro di affrontare le spese di manutenzione delle opere di bonifica. Estendendo questa esperienza positiva ad altre due o tre comunità montane, pensiamo di poter garantire la bonifica nei territori montani. Resteranno da costituire, quindi, al massimo 2 o 3 nuovi consorzi, a meno che quelli che già esistono, irrobustendosi anche in virtù della nuova legge, non se la sentano di prendere in gestione i comprensori limitrofi.

Un consorzio di bonifica che amministra un territorio di 100-150 mila ettari ha tutte le premesse per realizzare una gestione economica, tanto più se questa si fa carico anche dei problemi non limitati alla semplice bonifica. Già la nuova legge attribuisce ai consorzi i canali demaniali irrigui e i compiti dei consorzi idraulici recentemente soppressi, quindi è già stata estesa la capacità e la possibilità operativa dei consorzi di bonifica; si sta studiando, inoltre, una legge regionale di applicazione

della legge n.183 del 1989 che faccia ancora riferimento ai consorzi di bonifica per tutta l'attività relativa alle opere idrauliche in generale. Ciò, a nostro parere, dovrebbe consentire a questi enti di irrobustirsi in modo tale da svolgere un compito efficace dal punto di vista della progettazione e realizzazione delle opere, ma anche tale da consentire un autofinanziamento. E le esperienze fatte fino a questo momento, anche se limitate ad un certo numero di consorzi, sono incoraggianti.

Capisco che in altre regioni il problema possa presentarsi capovolto, nel senso che ci sono consorzi che nel tempo hanno dilatato enormemente personale e strutture, mentre assolvono compiti limitati che non ne giustificano il costo. Ma questo è un problema di rimodulazione della struttura dei consorzi che ritengo possa essere facilmente affrontato, anche se forse sarà necessario un certo coraggio per ridurre gli uffici di alcuni consorzi alle dimensioni appropriate ai compiti che devono svolgere.

Mi è parso poi di cogliere un'altra preoccupazione relativa alla contribuzione: le ultime leggi delle regioni Toscana ed Emilia Romagna sembrano quasi marchingegni per spremere maggiormente i contribuenti. Bisogna invece porre attenzione al fatto che con la contribuzione si può pagare solo l'ordinaria manutenzione, mentre tutte le nuove opere, specialmente nelle zone di montagna, sono e rimarranno a carico della regione.

La contribuzione servirà quindi soltanto ad assolvere a quelli che erano i compiti previsti nell'impostazione originaria delle leggi di bonifica, vale a dire la manutenzione ed la gestione delle opere di bonifica. Sottolineo, poi, che nella legge regionale è contenuto un vincolo molto stretto, secondo il quale la contribuzione può essere attivata solo laddove si dimostri che il contribuente ne riceva un'utilità. Devono essere quindi il piano generale di bonifica e, poi, il piano di riparto a dimostrare al contribuente - il quale è chiamato a pagare una determinata quota - che dall'azione generale della bonifica trarrà un be-

neficio reale. Se tale beneficio non c'è, non è detto che la contribuenza venga estesa a tutto il territorio; può darsi benissimo che alcuni territori, che non risentono – se non in forma molto lontana – dei benefici della bonifica, non verranno chiamati a pagare la contribuenza.

Vorrei sottolineare che attualmente in Toscana la contribuenza riesce ad assolvere solo parzialmente ai compiti della manutenzione e della gestione delle opere. Con questa nuova legge, probabilmente, si potranno affrontare più adeguatamente tali questioni. Ciò non toglie che la regione – e speriamo anche lo Stato – dovrà contribuire per tutti gli investimenti per la realizzazione delle nuove opere o per la manutenzione straordinaria delle opere già esistenti.

La questione del sistema elettorale rappresenta un argomento piuttosto scottante in tutte le realtà dei comprensori di bonifica. Noi abbiamo cercato di snellire le procedure e di introdurre alcuni procedimenti grazie ai quali le elezioni dovrebbero svolgersi con minori difficoltà rispetto al passato. È chiaro però che va anche stimolata una sensibilizzazione dei consorziati. In Toscana si verifica quanto accade anche in altre regioni dove vi è spesso una vasta protesta da parte dei consorziati, alla quale non corrisponde però un pari impegno nella vita del consorzio, nel senso che molti consorziati riconoscono e denunciano carenze nell'attività dei consorzi ma poi, nel momento delle elezioni e di inviare propri rappresentanti negli organi di tali strutture, risultano abbastanza assenti.

Esistono taluni stratagemmi che si potrebbero attivare per aumentare questa partecipazione. Pensiamo, ad esempio, ad una giornata da dedicare su tutto il territorio regionale alle elezioni consortili, in modo che queste diventino un fatto regionale e non locale (mi pare che anche nella regione Veneto si stiano muovendo in tale direzione e qualcosa forse ne nascerà). Indubbiamente, non è semplice chiamare i consorziati a partecipare e ad assumersi per intero le proprie responsabilità. Si tratta, ovviamente, di un lavoro che an-

drebbe svolto dalla regione e, parallelamente, dall'ente delegato e dal consorzio.

PAOLO EMILIO TADDEI. Ringrazio il presidente e i gentili ospiti della Conferenza delle regioni e delle province autonome.

Ho ascoltato con molta attenzione l'esauriente esposizione del dottor Bencistà. Vorrei svolgere due considerazioni al riguardo. Si è parlato della situazione della Toscana, la quale risulta particolare rispetto a quella di altre regioni perché con la competenza regionale – non parliamo delle regioni a statuto speciale – vi sono evidentemente diversificazioni da una regione all'altra. Ho sentito fare alcuni accenni alla regione Veneto ed alla regione Emilia Romagna, le quali sono regioni a statuto ordinario.

Prendendo in esame la situazione toscana, vorrei rilevare che vi sono due punti che a me non tornano, almeno alla luce delle preoccupazioni che in questo momento emergono nel paese e che hanno portato ad una diversa visione dell'organizzazione dello Stato in tutte le sue manifestazioni. In tale contesto abbiamo una serie di enti territoriali – la regione, la provincia, il comune – ai quali si aggiungono le autorità di bacino e i consorzi di bonifica che si vogliono far sopravvivere. Questi ultimi si estendono addirittura all'intero territorio regionale, sovrapponendosi ulteriormente come territorio agli altri enti.

Come avviene in tanti altri settori, mi pare che anche in questo finisca con l'essere una quantità assolutamente inutile di enti – con relativi personale e spese – che gravano sullo stesso territorio. Se andiamo ad esaminare le competenze di questi enti e a leggere le spesso astruse – non è certo il caso della regione Toscana – leggi regionali e anche nazionali per comprendere che cosa devono fare questo o quell'ente, questa o quell'autorità, scopriremo definizioni vaghe, spesso confusionarie, addirittura al limite della leggibilità sia in un italiano corrente sia in quello accademico. Si tratta di competenze che non si possono spiegare altrimenti se non con la ricerca

della sopravvivenza di tali strutture. Che motivo vi può essere, in presenza di un ente territoriale come la provincia o la regione, per giustificare l'esistenza di altre decine di strutture, le quali dispongono di uffici tecnici e di mezzi propri che sono gli stessi che hanno la regione o la provincia per interventi analoghi e, certe volte, identici?

A questo punto nasce, addirittura, un problema della contribuenza. Questa è diventata – nonostante la preoccupazione di smentire immediatamente tale ipotesi – non una tassa ma un'imposta! Nella sostanza si è gravata l'intera superficie fondiaria regionale – ed anche la proprietà immobiliare urbana – di un'imposta di carattere ambientale – definiamola così – perché ormai le opere di bonifica vere e proprie – conosco molto bene i consorzi di bonifica – sono quelle di irrigazione. Abbiamo cominciato molto tempo fa con le opere di bonifica vere e proprie: quelle di scolo delle acque, di dreno, di prosciugamento di zone paludose. Successivamente, abbiamo iniziato con l'irrigazione a « pelo libero », per poi passare all'irrigazione in pressione mediante condutture. Ora che abbiamo terminato anche le irrigazioni, inizieremo a costruire strade ed autostrade, a fare forestazione e a svolgere qualsiasi altro compito che ci darà da fare. Nella sostanza, questi enti si riciclano inventandosi nuove competenze per giustificare la propria sopravvivenza! Poiché essi hanno un costo che non può più essere coperto ricorrendo a quel famoso 10 per cento di spese generali, che è esistito fino a quando si sono fatte opere, non tutte utili, per non gravare sui terreni che ricevono l'irrigazione ed il prosciugamento dalle acque attraverso idrovore e quant'altro, estendiamo – si dice – la contribuenza a tutto il territorio regionale e, addirittura, nazionale (se questa fosse l'ipotesi), cosicché possiamo reperire i mezzi per far sopravvivere tali enti.

Non ho mai visto, ad esempio, un determinato consorzio di bonifica ma so che per esso si pagano dei contributi! Non è esatto che si facciano pagare solo a quelli che ne ricevono un beneficio! Non è esatto

che, se a valle vi è un'inondazione, la colpa si debba sempre ricercare a monte; non è del tutto vero, perché tale fenomeno può semplicemente dipendere da particolari condizioni idrografiche del territorio. Nessun intervento viene fatto a monte; ci si limita a realizzarli soltanto a valle: questi ultimi valorizzano i terreni dislocati a valle, ma io che vivo a monte pago i contributi perché mi arriva la relativa cartella. È allora evidente che si dovrebbe individuare il modo attraverso il quale far pagare tutto il territorio (il famoso piano di contribuenza). Mi risulta che in Italia solo pochi consorzi di bonifica dispongono di un piano di contribuenza legittimamente approvato; si va avanti ancora con i piani provvisori di riparto. Solo pochissimi consorzi – ripeto – dispongono di un piano di contribuenza già approvato.

Nella sostanza, in questa situazione si è trovato soltanto il modo di mettere un'imposta fondiaria sull'intero territorio! Ma l'imposta fondiaria viene già pagata: come reddito, ai fini dell'IRPEF e dell'ILOR, ove occorre; attualmente con l'ICI ed ora anche con un'altra imposta generale, ambientale. Mi sembra che per questa strada continuiamo a burocratizzare e complicare la vita dei cittadini. Tanto vale, allora, aumentare – in presenza di una necessità di risorse – una delle numerose imposte statali già esistenti, senza cambiare assolutamente niente. Infatti, in mancanza di un criterio di riparto fra tutta la superficie fondiaria regionale – un criterio obiettivo che oggi non esiste –, non vi è altra strada che tradurre in utilità generale l'opera ambientale dei consorzi di bonifica trasformando i contributi in imposta o comunque scaricandone gli oneri sulle imposte comuni già esistenti.

SALVATORE BELLOMI. Le considerazioni che desidero svolgere, presidente, sono più di tipo tecnico che politico e in tal senso avrei potuto sottoporle a molti degli ospiti che abbiamo interpellato nel corso di questa indagine. Cogliero comunque l'occasione fornita dall'audizione odierna per fare innanzitutto una notazione di carattere generale: il problema

principale – che riguarda senz'altro i consorzi di bonifica, ma anche l'intero settore dell'agricoltura – è la mancanza di una quantificazione del bene acqua. Negli ultimi anni ciò ha portato ad un utilizzo irrazionale, tanto che il saccheggio delle fonti idriche ad opera di molte attività antropiche ha creato in alcuni casi vere e proprie crisi idriche; a nulla è valso il continuo ricorso a nuove perforazioni, tant'è vero che è continuamente alla ribalta – lo abbiamo affrontato anche recentemente – il problema dei pozzi.

Altra questione riguarda, come è stato ripetutamente detto in questa ed in altre sedi, la mancata coincidenza dell'area delle entità territoriali amministrative – comuni, province, regioni – rispetto ai bacini idrografici, che sono stati considerati ottimali sia per la programmazione sia, in alcuni casi, per la gestione. Ciò crea notevoli difficoltà e rivela un problema di fondo. A mio avviso, per un corretto bilancio idrologico, che è fondamentale per la gestione del consorzio ed in generale per una corretta attività agricola, non possiamo riferirci soltanto alle acque superficiali; del resto, le acque sotterranee – alle quali dobbiamo comunque riferirci – si alimentano al di fuori dei bacini idrografici.

In sostanza, diverse leggi hanno individuato i bacini idrografici come grandezza ottimale, mentre in realtà bisognerebbe riferirsi ai bacini idrogeologici (e ciò ha un risvolto di carattere pratico notevolmente rilevante), perché molta dell'acqua che viene utilizzata trae origine al di fuori dei bacini idrografici. In realtà la causa di questa mancata individuazione va ricercata in un problema di fondo del nostro paese: manca una conoscenza seria e completa del territorio, soprattutto dal punto di vista idrogeologico.

PRESIDENTE. Non voglio assolutamente limitare il contributo dell'assessore Bencistà e del dottor Hofmann sulle questioni sollevate negli ultimi interventi, rinviando a quanto vorranno eventualmente trasmettere in seguito alla Commissione. D'altra parte, è a tutti evidente che sono

state sollevate questioni di grande respiro; penso in particolare ai temi trattati dal collega Taddei, che ha in qualche modo anticipato le linee della sua riflessione, che dovranno essere sviluppate in termini organici quando – ultimata la fase delle audizioni – cercheremo di raggiungere una sintesi di questo lavoro.

Comunque, cedo senz'altro la parola all'assessore Bencistà per un suo intervento sui problemi di carattere generale o, meglio ancora, su argomenti più specifici.

ALBERTO BENCISTÀ, Rappresentante della Conferenza delle regioni e delle province autonome. Non vorrei aver dato l'impressione di ritenere che questa sia la migliore delle leggi possibili, la più efficace al mondo, l'esperienza più avanzata o la verità rivelata: anzi, devo dire che affronto la questione con molto pragmatismo, perché credo che sarà l'esperienza a dimostrare se questo estremo tentativo sia valido. Naturalmente non si tratta di mantenere in vita i consorzi di bonifica: ne abbiamo discusso e ci siamo convinti che l'alternativa è solo quella della gestione pubblica – cioè da parte dell'ente pubblico – delle opere che oggi affidiamo al consorzio di bonifica.

Il dramma della Toscana è stato – e continua ad essere – il fatto che nessun ente pubblico (comune, provincia, la gran parte delle comunità montane e tanto meno la regione) ha avuto un'attenzione – non straordinaria, quando si verificano le emergenze, ma ordinaria, quotidiana, costante – alla programmazione e soprattutto alla gestione. Il dramma delle alluvioni in Toscana – e credo in molte altre regioni – dipende dal fatto che ormai tutti hanno abbandonato queste opere: da quando non c'è più il contadino, che con il suo solo lavoro volontario manteneva e metteva a regime il territorio, nessuno ci ha più pensato. Quella odierna è un'esperienza che potremo via via correggere. Posso dire soltanto che nella società toscana è stata recepita in maniera sostanzialmente positiva: vi è un forte impegno nelle istituzioni e da parte dei privati nell'applicazione della legge. D'altra parte,

quando la legge fu approvata noi premettemmo che eravamo disponibili ad apportare quelle modifiche (parziali o anche estese) che sarebbero state dettate dall'esperienza.

In definitiva, in una fase come quella che stiamo attraversando l'alternativa della gestione da parte dell'ente pubblico ci sembra difficilmente praticabile.

PRESIDENTE. Dalla padella nella brace, dunque! Lo vedremo: ne discuteremo al momento opportuno.

Ringrazio nuovamente i nostri ospiti per il contributo recato al lavoro della Commissione.

La seduta termina alle 17,30.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA*

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia alle 20.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO