

## Governo del territorio e attività di bonifica: il riordino dei Consorzi di bonifica

*Sonia Lenzi*

### *Sommario:*

*1. Introduzione – 2. Dalla legge 296/2006 (finanziaria 2007) all'art. 27 del d.l. 248/2007, come modificato dalla legge di conversione 28 febbraio 2008, n. 31 – 3. L'intesa Stato-Regioni: i criteri per il riordino – 4. Uno sguardo al panorama dei processi regionali di riordino – 5. La scelta del legislatore in Emilia-Romagna.*

### *1. Introduzione*

Da tempo si discute circa l'assetto ottimale dell'attività di bonifica, ambito di legislazione che si qualifica a seconda dell'oggetto al quale afferisce<sup>1</sup>. La disciplina in materia è dettata da diverse disposizioni normative di carattere speciale, quali principalmente il r.d. 13 febbraio 1933, n. 215 "Nuove norme per la bonifica integrale", che, insieme al r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775 "Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici", ha costituito negli anni '30 anche l'ossatura del sistema di gestione delle acque in Italia, dal r.d. 8 maggio

---

(1) Cfr. la sentenza della Corte cost. 303/2003, la quale, sul punto, si riferisce al fatto che la mancata inclusione nell'elencazione dell'art. 117 Cost. della materia "lavori pubblici" non implica per ciò stesso che la materia sia oggetto di potestà legislativa residuale, ma la qualifica tra gli "ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti". Lo stesso si può sostenere per quanto riguarda la "bonifica". Già la Corte costituzionale, con sent. 66/1992, affermava che "le attività di bonifica [...] si inquadrano in una intelaiatura di funzioni estremamente complessa ed articolata nella quale sono compresi poteri attinenti allo sviluppo economico della produzione agricola, all'assetto paesaggistico ed urbanistico del territorio, alla difesa del suolo e dell'ambiente, alla conservazione, regolazione ed utilizzazione del patrimonio idrico".

1904, n. 368, di attuazione di un precedente testo unico approvato con r.d. 22 marzo 1900, n. 195, dall'art. 44 della Costituzione, dal codice civile agli artt. 857 ss. e dalle disposizioni in materia di gestione di risorse idriche e difesa del suolo ora confluite nel d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 "Norme in materia ambientale".

La bonifica è sempre stata una materia polifunzionale, riguardante diversi ambiti quali inizialmente, con la legge Baccharini<sup>2</sup>, l'ambito igienico e sanitario, poi l'agricoltura e l'ordinamento produttivo dei terreni, l'economia e i lavori pubblici<sup>3</sup>, la difesa del suolo, l'ambiente e la gestione delle risorse idriche e come tale rientra ancora, anche nel quadro delineatosi a seguito delle modifiche introdotte al titolo V dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, in una pluralità di materie che vedono intrecciarsi competenze esclusive e concorrenti di Stato e Regioni.

Tali competenze riguardano nel complesso la gestione del territorio, comprensiva del correlato sviluppo sociale ed economico dello stesso<sup>4</sup>, l'utilizzo delle risorse idriche a fini agricoli e produttivi e la tutela e valorizzazione dell'ambiente.

Il fatto che la bonifica non sia inclusa nell'elencazione delle materie di competenza esclusiva dello Stato o delle materie di competenza concorrente, elencate all'art. 117 Cost., in continuità con il quadro costituzionale previgente alle modifiche del titolo V<sup>5</sup>, è un'ulteriore conferma della polifunzionalità di tale attività, che, come tale, analiz-

---

(2) La legge 25 giugno 1882, n. 269, conosciuta come "Baccharini", dal nome del Ministro proponente, è stata la prima legge sulla bonifica a carattere nazionale.

(3) Le competenze in materia di bonifica passano dal Ministero dell'agricoltura al Ministero dei lavori pubblici nel 1869, per poi tornare al Ministero dell'agricoltura, quando, con r.d. 27 settembre 1929, n. 1726 vengono trasferite al Sottosegretario per la bonifica, istituito presso il Ministero dell'agricoltura.

(4) Sulle correlazioni tra assetto territoriale e opzioni di carattere sociale ed economico cfr. G. SCIULLO, voce *Urbanistica*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. CASSESE, vol. VI, Milano, Giuffrè, 2006.

(5) La bonifica, prima delle modifiche apportate al titolo V della Costituzione, era espressamente indicata all'art. 1, lett. b) del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11, decreto delegato che trasferiva le funzioni dallo Stato alle Regioni, e ricompresa nell'ambito della materia "agricoltura e foreste", ascritta alla potestà legislativa concorrente.

zando tutti gli ambiti a cui si riferisce, è principalmente riconducibile in sintesi al governo del territorio, in quanto funzionale alle politiche di sviluppo economico.

Lo stesso governo del territorio, materia di competenza concorrente, ha un'accezione molto vasta<sup>6</sup> e dà ampie facoltà alle Regioni, fatto salvo un possibile intervento statale per il meccanismo di sussidiarietà letto in chiave ascensionale.

Secondo questo principio una legge statale può legittimamente attribuire a livello centrale funzioni amministrative che, per la regola generale, sono attribuite a un diverso livello istituzionale, e regolarne l'esercizio<sup>7</sup>.

Questa "centralizzazione", afferma la Corte costituzionale<sup>8</sup>, può avvenire però solo nel rispetto dei principi di differenziazione ed adeguatezza nell'allocazione delle funzioni e, in aggiunta, a tre condizioni: l'attribuzione a livello centrale deve rispondere ad esigenze di esercizio unitario delle funzioni, deve limitarsi strettamente a tale fine e deve adottare tali attribuzioni attraverso meccanismi di leale collaborazione, configurando un *iter* in cui sia dato rilievo alle attività concertative e di coordinamento orizzontale<sup>9</sup>.

Per completare il complesso quadro dei termini della questione relativa all'attribuzione delle competenze legislative ed amministrative in materia, è necessario ricordare che l'attività di bonifica non è affidata

---

(6) Cfr. G. SCIULLO, voce *Urbanistica*, cit.

(7) Come è noto, il principio di sussidiarietà introduce un dinamismo nell'attribuzione effettiva delle competenze legislative, in deroga al disposto dell'art. 117 Cost.

(8) Cfr. la sentenza della Corte cost. 303/2003 nella parte in cui sancisce che la sussidiarietà agisce come "*subsidiium* quando un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intenda raggiungere; ma se ne è comprovata un'attitudine ascensionale deve allora concludersi che, quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato. Ciò non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto".

(9) Cfr. la sentenza della Corte cost. 303/2003, ripresa dalla sent. 6/2004.

agli enti locali, ma a persone giuridiche pubbliche a carattere associativo, i consorzi di bonifica<sup>10</sup>.

Si tratta di un modello organizzativo, quello dei consorzi, espressione di interconnessioni tra interessi pubblici e sistemi produttivi che in alcune Regioni, come l'Emilia-Romagna<sup>11</sup>, costituisce una realtà fondamentale per l'economia. I consorzi sono espressione di soggetti portatori di interessi che concorrono<sup>12</sup> alla gestione di sistemi volti alla sicurezza, alla difesa idraulica e alla gestione delle risorse idriche a prevalente uso irriguo.

Non a caso la disciplina della bonifica è collocata, nella nostra Carta costituzionale, all'art. 44, tra le norme relative ai rapporti economici, contenute nel titolo III, parte I, disposizioni attraverso le quali lo Stato promuove un'economia mista, che accoglie e sviluppa al suo interno elementi privatistici e pubblicistici<sup>13</sup>. Coerentemente con questo modello, la bonifica si caratterizza come un'attività finalizzata alla trasformazione, manutenzione e gestione del territorio, sia nell'interesse del singolo proprietario, sia della collettività.

Quello dei consorzi di bonifica è dunque un sistema a rappresentatività settoriale costituito dai soggetti che traggono beneficio dall'azione di bonifica, ma che allo stesso tempo contribuiscono alla salvaguardia e alla realizzazione di finalità pubbliche.

Si può fare quindi riferimento, quando si tratta dell'attribuzione delle relative funzioni, all'altra declinazione data dal legislatore alla sussidiarietà, ossia alla sussidiarietà orizzontale<sup>14</sup> e ai concetti correlabili di

---

(10) Art. 59 r.d. 13 febbraio 1933, n. 215 e art. 862 c.c.

(11) L.r. 2 agosto 1984, n. 42, 23 aprile 1987, n. 16 e 24 aprile 2009, n. 5.

(12) D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 53, 62, 75 e 166.

(13) Cfr. S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, Laterza, 1995.

(14) Come è noto il principio di sussidiarietà è stato introdotto nell'ordinamento comunitario dal Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992 ed espressamente nel nostro ordinamento con la legge 15 marzo 1997, n. 59, la prima Bassanini e con il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. Il principio di sussidiarietà orizzontale, che richiede una prioritaria analisi sulle funzioni espletate dalle pubbliche amministrazioni per individuare quelle che possono essere attribuite ad altri soggetti, rispetto agli enti locali, è stato oggetto di un ampio dibattito e ha trovato spazio nell'art. 118 della Costituzione e specificazione nell'art. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, nonché nella giurisprudenza

autonomia funzionale<sup>15</sup> e di organismo di diritto pubblico<sup>16</sup>.

**2. Dalla legge 296/2006 (finanziaria 2007) all'art. 27 del d.l. 248/2007, come modificato dalla legge di conversione 28 febbraio 2008, n. 31**

Le recenti politiche di riordino del settore dei consorzi di bonifica nascono da esigenze di carattere economico e di contenimento e controllo della spesa pubblica, scaturite dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007), che ha portato il 13 luglio 2007 all'approvazione del disegno di legge Santagata, dal nome del Ministro proponente.

Tale disegno di legge prevedeva diverse misure di razionalizzazione della spesa pubblica, tra cui il riordino e l'accorpamento di enti, organismi e strutture pubbliche.

Molte di queste disposizioni sono confluite nella legge 24 dicembre 2007, n. 244 (finanziaria 2008), che inserisce, al comma 35 dell'art. 2, anche la facoltà, per le Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, di provvedere alla riduzione del numero di componenti dei consigli di amministrazione e degli organi esecutivi dei consorzi di

---

za costituzionale. Quest'ultimo articolo, in particolare, dispone che il conferimento di funzioni amministrative vada effettuato "nel rispetto, anche ai fini dell'assegnazione di ulteriori funzioni, delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale, anche nei settori della promozione dello sviluppo economico e della gestione dei servizi".

(15) Rispetto all'inquadramento dei Consorzi di bonifica tra i soggetti dotati di autonomia funzionale si rimanda agli studi di A. D'ATENA, *La problematica della bonifica nel quadro delle nuove competenze costituzionali dello Stato e delle Regioni*, in *Studi parlamentari di politica costituzionale*, n. 1338, 2002; F. MODUGNO, A. CELOTTO, *Il valore permanente ed attuale della bonifica a fronte della funzionalità e della sussidiarietà*, *ibidem*; N. GRECO, *Costituzione e regolazione*, Bologna, Il Mulino, 2007.

(16) Come è noto, l'organismo di diritto pubblico è un soggetto mutuato dall'ordinamento comunitario, che ha individuato questa figura funzionale, nell'ambito dei contratti pubblici e delle procedure di evidenza pubblica, per qualificare le amministrazioni aggiudicatrici altre rispetto allo Stato ed agli enti pubblici territoriali. Il d.lgs. 12 aprile 2006 annovera esplicitamente i Consorzi di bonifica tra le categorie di organismi di diritto pubblico nei settori ordinari e ne riporta all'art. 3, comma 26, la definizione e gli elementi caratterizzanti, che hanno carattere cumulativo e riguardano: il fine istitutivo, ossia la soddisfazione specificamente di esigenze d'interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale, la personalità giuridica e la soggezione ad altro ente o organismo di diritto pubblico.

bonifica, in conformità con quanto previsto per le società partecipate totalmente, anche in via indiretta, dagli enti locali, ai sensi dell'art. 1, comma 729, della legge 296/2006 e, al comma 36, di procedere alla soppressione o al riordino dei consorzi di bonifica, d'intesa con lo Stato, facendo salve le funzioni e i compiti attualmente svolti dai medesimi consorzi e le relative risorse.

In sede di approvazione, con il voto di fiducia, del testo di legge, è stato presentato un ordine del giorno che impegnava il governo ad intervenire, con il primo provvedimento utile, sul comma 36, per la disciplina delle modalità del riordino. Questo in considerazione della rilevanza, su tutto il territorio nazionale, dell'azione di bonifica.

In attuazione di questo ordine del giorno è stato emanato il decreto legge 28 dicembre 2007, n. 248, cosiddetto "Milleproroghe", nel quale si prevedeva espressamente, all'art. 27, che le Regioni potessero procedere al riordino, ma non alla soppressione dei consorzi come categoria, in ragione di quanto alcuni giuristi sostengono in merito alla incostituzionalità di una tale norma. Secondo parte della dottrina<sup>17</sup> i consorzi di bonifica sono infatti enti che operano in regime di autonomia funzionale, espressione di un settore produttivo che si autogoverna, e, quindi, formazioni sociali riconducibili al principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, comma 4, della Costituzione.

L'iter che ne è seguito è stato particolarmente complesso in quanto il decreto legge è entrato in vigore prima della legge finanziaria e la legge di conversione 28 febbraio 2008, n. 31 è stata a sua volta il frutto di un articolato dibattito sia su principi di diritto, sia su principi che governano l'azione di bonifica, ulteriormente complicati, sotto il profilo istituzionale, dalla caduta del governo e dalla cessazione della legislatura.

Nel corso del dibattito che ha portato alla conversione del decreto legge sono state precisate alcune questioni fondamentali, tra cui il fatto che i costi di gestione dei consorzi non sono attualmente a carico della finanza pubblica, ma dei privati proprietari che traggono beneficio dall'attività di bonifica.

---

(17) Si veda la nota precedente.

Il contributo di bonifica dovuto da questi proprietari ai consorzi viene richiesto a titolo di rimborso spese per l'attività effettuata e ha natura tributaria<sup>18</sup>.

Pertanto il risparmio sui costi di gestione inciderebbe solo indirettamente sulla finanza pubblica e l'eventuale passaggio di funzioni dai consorzi ad enti locali come le Province comporterebbe viceversa maggiori oneri, a meno che non sia congiunto al potere, attualmente attribuito ai consorzi di bonifica, di imporre i contributi alle proprietà consorziate. Il passaggio ad un sistema tariffario equivarrebbe invece inevitabilmente ad un aumento delle spese per i consorziati.

La legge di conversione interviene dunque su due aspetti principali: abroga la facoltà, per le Regioni, di disporre la soppressione dell'istituto consortile confermando che, nel processo di riordino, le Regioni possano eventualmente sopprimere singoli consorzi, abrogando i commi 36 e 37 della finanziaria, e interviene sulla riduzione prevista dal comma 35 della stessa legge, disponendo che la riduzione dei componenti degli organi dei consorzi non si applica ai membri eletti che partecipano a tali organi a titolo gratuito<sup>19</sup>.

---

(18) Questa è una delle principali motivazioni che inducono ad escludere l'applicabilità ai Consorzi di bonifica del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica", convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122, oltre ad altre considerazioni, tra cui che diverse disposizioni, come l'art. 6 relativo alla riduzione dei costi degli apparati amministrativi, fanno riferimento alle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato compilato ogni anno dall'ISTAT ai sensi dell'art. 1, comma 3 della legge 31 dicembre 2009 "Legge di contabilità e finanza pubblica", in cui si ritrovano solo alcuni Consorzi di bonifica. Tale elenco è redatto, in sintesi, ai fini di stabilire, sulla base di norme classificatorie e definitorie proprie del sistema statistico nazionale e comunitario, quali siano le unità istituzionali aventi i requisiti richiesti dal Regolamento UE n. 2223/96, SEC95 (Sistema Europeo dei Conti).

(19) Le norme riguardanti gli organi contenute nell'art. 6 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 citato sono intervenute, in Emilia-Romagna, successivamente alla regolamentazione della materia, concorrente e speciale, avvenuta con l.r. 12 febbraio 2010, n. 5, recante "Modifiche alla legge regionale 2 agosto 1984, n. 42. Riforma del sistema elettorale dei consorzi di bonifica". La legge 5/2010 riprende, per quanto concerne il numero dei componenti gli organi aventi diritto a compenso, il disposto dell'art. 2 della l.r. 24 aprile 2009, n. 5, che recepiva i criteri stabiliti nell'intesa Stato-Regioni del 18 settembre 2008, e modifica, tra gli altri, i previgenti testi degli artt. 15 e 17 della l.r. 42/1984 relativi, rispettivamente, agli "Organi dei consorzi di bonifica" e allo "Statuto consortile".

Un principio fondamentale, già previsto dall'art. 27 del decreto legge 28 dicembre 2007, n. 248 è invece stato confermato: si tratta dell'intesa. La facoltà di disporre il riordino dei consorzi, prevede la norma, deve essere effettuata secondo i criteri definiti d'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, su proposta dei Ministri delle politiche agricole alimentari e forestali e delle infrastrutture.

La disposizione quindi ribadisce un principio già più volte espresso dalla Corte costituzionale per quel che concerne materie che riguardano intrecci di competenze, che è appunto il principio della procedimentalizzazione delle scelte, tra Stato e Regione, o la condivisione degli aspetti essenziali<sup>20</sup>.

### ***3. L'intesa Stato-Regioni: i criteri per il riordino***

Come disposto dall'art. 27 del decreto legge 28 dicembre 2007, n. 248, così come modificato dalla legge di conversione, i criteri per il riordino dei consorzi di bonifica sono quindi stati definiti nell'ambito di un'intesa Stato-Regioni sancita il 18 settembre 2008, momento conclusivo di un percorso che ha visto il ripetuto coinvolgimento degli Assessori regionali competenti e che ha dato concreta attuazione al principio di leale collaborazione.

Tutti i principi fondamentali che regolano l'attività di bonifica sono stati riaffermati in quella sede, dove è stata riconosciuta l'utilità dei consorzi di bonifica per lo sviluppo economico e sociale del paese e riconfermata la formula giuridico-amministrativa che sostanzia questo modello organizzativo.

I criteri individuati tengono conto delle trasformazioni profonde che hanno attraversato l'Italia nell'ultimo secolo e del conseguente percorso evolutivo che ha avuto l'attività di bonifica, che ha assunto,

---

(20) Come la Corte costituzionale ha avuto modo di affermare, per poter giudicare la legittimità costituzionale di una normativa non si fa riferimento soltanto all'art. 117 o ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nell'allocatione delle funzioni amministrative di cui all'art. 118, comma 1, ma anche alle intese, alle attività concertative e di coordinamento orizzontale, che devono essere condotte in base al principio di lealtà. Cfr. sul punto le sentenze 303/2003 e 6/2004.

come si legge nel testo dell'intesa, una "polivalenza funzionale", in considerazione del fatto che svolge sul territorio diverse attività tra cui la difesa del suolo, la provvista e gestione delle acque a prevalente uso irriguo e la valorizzazione dell'ambiente.

La bonifica è quindi un'attività che mira alla sicurezza territoriale, alimentare e ambientale, il cui governo, inteso come programmazione economico-finanziaria degli investimenti, compete allo Stato e alle Regioni, secondo il complesso riparto di competenze che si è cercato di delineare nel paragrafo introduttivo.

I criteri per il riordino indicati dall'intesa riguardano molteplici aspetti: i comprensori di bonifica, la pianificazione, i soggetti, i compiti e le funzioni dei consorzi, gli organi, il regime finanziario degli interventi e la partecipazione privata, la concertazione e la collaborazione con gli enti locali e con gli imprenditori agricoli, la trasparenza e l'informazione, la vigilanza e il controllo interno di gestione.

L'altro punto fondamentale che l'intesa ribadisce è che i consorzi di bonifica sono lo strumento di autogoverno dei proprietari di beni immobili che traggono beneficio da questa attività. Ad essi la Regione assegna diverse funzioni, tra cui la competenza alla realizzazione, manutenzione ed esercizio delle opere pubbliche di bonifica ed irrigazione, comprese le opere di cui all'art. 166 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 che ineriscono in particolare all'utilizzazione in agricoltura di acque reflue, all'impiego della risorsa per la produzione di energia idroelettrica e all'approvvigionamento di imprese produttive<sup>21</sup>.

Le opere pubbliche di bonifica che devono essere realizzate e le azioni di manutenzione straordinaria e di somma urgenza sono individuate da Stato e Regioni sulla base delle esigenze evidenziate dai consorzi.

Vi sono anche altre opere pubbliche la cui realizzazione, manutenzione ed esercizio può essere affidata ai consorzi, come quelle finalizzate alla difesa del suolo, alle sistemazioni idrauliche e idraulico-forestali, alla regolazione dei corsi d'acqua e tutte le opere che riguardano la

---

(21) Sul punto relativo alla legittimità dell'art. 166, commi 1 e 4, cfr. la sentenza della Corte costituzionale 246/2009.

sicurezza territoriale: in questo caso il costo ricade sulla fiscalità generale.

Rispetto alle opere pubbliche di bonifica, invece, le spese di manutenzione ordinaria, l'esercizio e la vigilanza sono a carico dei proprietari consorziati i cui immobili traggono beneficio dalle azioni dei consorzi, conformemente a quanto disposto dall'art. 10 del r.d. 13 febbraio 1933, n. 215 e dall'art. 860 del codice civile, secondo gli indici che vengono stabiliti nei piani di classifica dei territori che ricadono nei singoli comprensori, predisposti dai consorzi e approvati dalle Regioni.

Comprensorio e perimetro di contribuenza infatti non coincidono<sup>22</sup>: il primo è, come riconferma l'intesa, l'ambito territoriale di attività dei consorzi, che viene delimitato dalla Regione su cui insiste, con riferimento ad unità idrografiche ed idrauliche omogenee sia per quanto riguarda la difesa del suolo, sia relativamente alla gestione delle risorse idriche. Il perimetro di contribuenza viene invece stabilito da un piano di classifica apposito, predisposto dai consorzi, che successivamente le Regioni approvano.

Il comprensorio viene definito dalle Regioni in modo da assicurare al consorzio preposto la funzionalità operativa, l'economicità di gestione e una partecipazione adeguata da parte dei consorziati; in ogni comprensorio non può essere costituito più di un consorzio, ma più comprensori possono essere gestiti in forma unitaria da un unico consorzio.

Il beneficio individuato dai piani di classifica degli immobili è riferito alle azioni di manutenzione, esercizio e sorveglianza e consiste nella conservazione o nell'incremento del valore degli immobili; può essere di presidio idrogeologico, idraulico e di disponibilità irrigua, salva la facoltà attribuita alle Regioni di definire ulteriori tipologie.

---

(22) Cfr. la sentenza della Corte cost. 66/1992 che, a proposito della classificazione effettuata dalla l.r. 23 aprile 1987, n. 16 di tutto il territorio regionale dell'Emilia-Romagna come area di bonifica, suddivisa in comprensori, sottolinea che questa classificazione non comporta di per sé una generalizzata sottoposizione di tale territorio ai vincoli di bonifica e non pregiudica il principio che i contributi siano richiesti ai privati soltanto in ragione dei benefici conseguiti per effetto delle opere di bonifica.

I contributi richiesti ai consorziati a fronte di questo beneficio, ribadisce l'intesa, devono essere contenuti nei limiti dei costi sostenuti per l'attività istituzionale e i bilanci consortili sono da elaborare per centri di costo.

Una novità pare essere quella che riguarda il controllo di gestione, che i consorzi devono garantire ed assicurare adottando provvedimenti organizzativi orientati a tale fine, mentre una riconferma è quella che riguarda il principio che la vigilanza e il controllo dei consorzi competono alle Regioni, che li disciplinano con normative apposite. Per quanto riguarda gli organi, sono i consorziati contribuenti in regola con il pagamento del contributo ad eleggerli in modo da garantire la partecipazione democratica mediante voto *pro capite* per fasce di contribuenza<sup>23</sup>. Così si garantisce la rappresentanza delle diverse aree rientranti nell'ambito territoriale di competenza del consorzio.

Rispetto al compenso, in sintonia con l'esigenza di contenimento dei costi, l'intesa dispone che gli aventi diritto non possano essere superiori a tre<sup>24</sup>. In merito alla rappresentanza pubblica all'interno degli organi, è previsto che sia a discrezione delle Regioni.

Tornando alla programmazione territoriale e alla gestione del territorio, l'intesa riafferma il principio della programmazione e dispone che i consorzi propongano alle Regioni i "piani generali di bonifica e di tutela del territorio" che definiscono, sulla base delle disposizioni regionali, delle eventuali linee guida e della specifica situazione territoriale, le linee fondamentali delle azioni di bonifica, unitamente alle attività principali e alle opere e interventi da realizzare.

Il coordinamento tra questi piani e gli altri strumenti di pianificazione territoriale sono disciplinati dalle Regioni e dalle Autorità di bacino distrettuali<sup>25</sup>.

---

(23) La riforma del sistema elettorale è stata realizzata dalla regione Emilia-Romagna con la citata l.r. 12 febbraio 2010, n. 5, recante "Modifiche alla legge regionale 2 agosto 1984, n. 42. Riforma del sistema elettorale dei Consorzi di bonifica".

(24) Si veda, sul punto, la precedente nota 19.

(25) Queste ultime, a norma dell'art. 63, comma 8, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, fatte salve le competenze regionali, coordinano e sovrintendono le attività e funzioni di titolarità dei consorzi di bonifica, con particolare riguardo all'esecuzione, manutenzione ed

L'organizzazione del territorio deve essere infatti dimensionata alle funzioni da svolgere e l'attività di bonifica si configura come parte della pianificazione di bacino prevista dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 che, recependo la direttiva quadro 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di acque, individua nei distretti idrografici le unità geografiche di riferimento per la gestione delle risorse idriche.

#### *4. Uno sguardo al panorama dei processi regionali di riordino*

Diverse Regioni hanno proceduto al riordino dei consorzi di bonifica, alla luce del disposto della legge finanziaria 2008, dell'art. 27 del decreto legge 28 dicembre 2007, n. 248 e dei criteri definiti dall'intesa Stato-Regioni.

La Regione Veneto vi ha dato completa attuazione con la l.r. 8 maggio 2009, n. 12 "Nuove norme per la bonifica e la tutela del territorio", con la quale innova l'ordinamento dando una disciplina organica alla materia e riducendo il numero dei consorzi da 21 a 10. Nell'ottica di conseguire delle economie di scala, la legge prevede anche, all'art. 31, che i consorzi possano esercitare in forma associata alcune funzioni quali quelle relative alla "tenuta del catasto consortile e dei servizi informatici, la gestione amministrativa del personale dipendente, l'aggiornamento degli scarichi, la predisposizione e l'aggiornamento dei piani generali di bonifica e tutela del territorio e dei piani di classifica e relativi perimetri di contribuenza, la predisposizione di progetti delle opere pubbliche e le funzioni di ufficiale rogante". Si prevede quindi non solo una riduzione del numero, ma anche una riorganizzazione complessiva delle modalità di esercizio delle funzioni, che va oltre a quanto previsto dai criteri individuati per il riordino dal protocollo di intesa. Rispetto ai piani di riparto della contribuenza, vengono specificate, all'art. 36, le tre tipologie di beneficio (che deve essere relativo a uno o più immobili e contribuire ad "incrementarne o conservarne il valore") indicate dall'intesa. Si precisa quindi che il beneficio di pre-

---

esercizio delle opere idrauliche e di bonifica, alla realizzazione di azioni di salvaguardia ambientale e di risanamento delle acque, anche al fine della loro utilizzazione irrigua, alla rinaturalizzazione dei corsi d'acqua ed alla fitodepurazione.

sidio idrogeologico “è il vantaggio tratto dagli immobili situati nelle aree collinari e montane dalle opere e dagli interventi realizzati dai consorzi di bonifica suscettibili di difendere il territorio dai fenomeni di dissesto idrogeologico e di regimare i deflussi montani e collinari della rete idraulica minore; il beneficio di natura idraulica consiste nel “vantaggio tratto dagli immobili situati in ambiti territoriali di collina e di pianura, regimati dalle opere e dagli interventi di bonifica, che li preservano da allagamenti e ristagni di acque comunque generati”; il beneficio di disponibilità irrigua è “il vantaggio tratto dagli immobili sottesi a opere di bonifica e a opere di accumulo, derivazione, adduzione, circolazione e distribuzione di acque irrigue”. Tale legge è stata novellata a seguito degli eventi alluvionali che hanno colpito la Regione, con l.r. 19 novembre 2010, n. 25.

Non tutte le Regioni hanno inserito il riordino nell’ambito di una legge organica sulla materia o sono intervenute sulla disciplina, successivamente all’intesa Stato-Regioni.

Altre Regioni sono intervenute solo per ridurre a tre i componenti degli organi dei consorzi di bonifica a cui può essere attribuito un compenso, come ha fatto il Friuli-Venezia Giulia con la l.r. 5 dicembre 2008, n. 16 “Norme urgenti in materia di ambiente, territorio, edilizia, urbanistica, attività venatoria, ricostruzione, adeguamento antisismico, trasporti, demanio marittimo e turismo”, che, con l’art. 24, novella la l.r. 29 ottobre 2002, n. 28 sulla bonifica.

La Regione Lombardia ha approvato con l.r. 5 dicembre 2008, n. 31, il “Testo Unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale”, con il quale ha confermato la disciplina in materia di bonifica e di irrigazione ed avviato un percorso di approfondimento per il riordino territoriale dei consorzi di bonifica e per un ulteriore adeguamento della disciplina alle indicazioni contenute nell’intesa Stato-Regioni. Nell’ambito del titolo II, “Disposizioni in materia di bonifica e irrigazione”, il Capo II inerisce alla “Organizzazione del territorio e soggetti di bonifica e di irrigazione”. Solo il territorio di pianura è classificato di bonifica ed irrigazione e le funzioni di bonifica ed irrigazione nei territori montani, pur non classificati, sono esercitate dalle comunità montane, che possono promuovere la costituzione di consorzi di miglioramento fondiario tra i proprietari degli

immobili che traggono beneficio dalle opere di irrigazione. Come in Veneto, i consorzi di bonifica sono qualificati enti pubblici economici, discostandosi dal dettato dell'intesa che li definisce, ai sensi dell'art. 862 c.c., "persone giuridiche pubbliche a carattere associativo". L'intesa sottolinea infatti il principio dell'autogoverno, costituito dal fatto che "si amministrano per mezzo di propri organi i cui componenti sono scelti dai consorziati". Il tema del riordino è stato affrontato nell'ambito del Collegato ordinamentale 2010, l.r. 5 febbraio 2010, n. 7, dove, all'art. 13, viene novellata, inserendo l'art. 79-*bis*, la l.r. 5 dicembre 2008, n. 31, prevedendo di procedere al riordino entro il 31 dicembre 2010 e disponendo la proroga degli organi in scadenza fino e non oltre il 31 dicembre 2011.

La Provincia autonoma di Bolzano con l.p. 26 settembre 2009, n. 5 "Bestimmungen zur Bonifizierung" ha approvato una nuova legge organica sulla bonifica e sui Consorzi in attuazione alle indicazioni del protocollo di intesa del 18 settembre 2008, recependo non solo la nozione di attività di bonifica quale attività polifunzionale diretta alla conservazione del suolo, alla regolazione delle acque e alla salvaguardia dell'ambiente, ma anche il regime di autogoverno. Particolare attenzione è stata dedicata anche alla ricomposizione fondiaria per la quale sono attribuiti diversi compiti ai Consorzi di bonifica.

Una modifica alla legge regionale vigente, per adeguarla ai nuovi principi in materia di compensi agli amministratori, è stata effettuata dalla Regione Toscana con l.r. 5 agosto 2008, n. 47 "Sospensione delle procedure elettorali dei Consorzi di bonifica".

Rispetto al riordino territoriale, il Consiglio Regionale toscano ha approvato un ordine del giorno, collegato alla l.r. 30 dicembre 2008, n. 72, che avrebbe impegnato la Giunta a presentare, entro il primo quadrimestre 2009, un provvedimento per il riordino dei consorzi di bonifica nel quale prevedere una riduzione da 41 a 30 e altre modifiche alla l.r. 5 maggio 1994, n. 34. La cessazione della legislatura non ha consentito di procedere all'esame ed approvazione del provvedimento presentato, di cui ora è stato ripreso l'*iter*.

Nelle more erano state approvate le l.r. 5 agosto 2009, n. 47 "Sospensione delle procedure elettorali dei Consorzi di bonifica" e 9 febbraio 2010, n. 8 "Sospensione delle procedure elettorali di alcuni Consorzi

di bonifica". Con la ripresa della legislatura è stata approvata una normativa transitoria, la l.r. 5 agosto 2010, n. 47 "Disposizioni transitorie in materia di organi dei Consorzi di bonifica", che detta disposizioni relative alla disciplina dei Consorzi in attesa di un riordino generale della materia da effettuarsi nell'ambito della predisposizione di un testo unico in materia di difesa del suolo. La legge abroga le due precedenti leggi regionali 47/2009 e 8/2010 e stabilisce che gli organi dei Consorzi di bonifica in scadenza entro il 31 dicembre 2011 cessano dalla data della scadenza e non sono rinnovati. Dispone inoltre che le funzioni degli organi cessati siano svolte dal presidente uscente in qualità di commissario.

La Regione Umbria ha, per il momento, con l.r. 13 novembre 2008, n. 16, di modifica ed integrazione della legge regionale di assestamento di bilancio, innovato la l.r. 23 dicembre 2004, n. 30 "Norme in materia di bonifica" rispetto alla definizione di beneficio, abrogando la specificazione relativa ai requisiti, "diretto e specifico", precedentemente richiesti.

Il tentativo di riavviare una disciplina organica della materia, dopo la dichiarazione di incostituzionalità della precedente legge del 1997<sup>26</sup>, è stato effettuato dalla Regione Marche, come pure dall'Abruzzo, che ha iniziato a sua volta nel novembre 2009 ad elaborare un nuovo disegno di legge sui Consorzi di bonifica prevedente il riordino.

Una ridelimitazione dei comprensori di bonifica è stata effettuata anche dalla Regione Calabria, in accordo con le organizzazioni professionali agricole regionali e l'Unione regionale delle bonifiche, ma precedentemente all'intesa<sup>27</sup>, mentre la Regione Campania, con delibera 20 marzo 2009, n. 499, ha approvato il disegno di legge "Nuove competenze e riordino dei Consorzi di bonifica", approvato dalla Commissione competente il 5 novembre 2009, ma che non è arrivato al Consiglio regionale prima della cessazione della legislatura.

Non è facile operare una sintesi di questo insieme di provvedimenti:

---

(26) Corte cost., 24 luglio 1998, n. 326, in *Giur. it.*, 1998, p. 2233 ss.

(27) Da ultimo, con d.g.r. 28 luglio, n. 526, a norma degli artt. 14 e 45 della l.r. 23 luglio 2003, n. 11.

quel che si può affermare è che le uniche leggi che, nel disciplinare il riordino, ha anche provveduto a riorganizzare la materia secondo i principi sanciti nell'intesa Stato-Regioni, anche se discostandosi su alcuni punti, sono la l.r. 8 maggio 2009, n. 12 "Nuove norme per la bonifica e la tutela del territorio" della Regione Veneto e la l.p. 26 settembre 2009, n. 5 della Provincia autonoma di Bolzano "Bestimmungen zur Bonifizierung", e che molte leggi sono ancora *in itinere*.

Sul fronte nazionale, mentre le Regioni mettevano a punto questi processi di riordino, si profilava nuovamente, nell'ambito dei lavori alla Carta delle autonomie locali, l'ipotesi della soppressione dei consorzi di bonifica.

Nel disegno di legge inviato al Consiglio dei Ministri il 9 luglio 2009, infatti, all'art. 22 "Razionalizzazione dei Consorzi di bonifica", venivano abrogati gli artt. 862 e 863 del codice civile e gli articoli da 54 a 71 del r.d. 13 febbraio 1933, n. 215 e previsto che, nel caso in cui le Regioni non effettuassero il riordino entro un certo termine, i consorzi venissero soppressi, con attribuzione delle funzioni ad altri soggetti, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Nella formulazione successiva del disegno di legge approvato il 19 novembre successivo tale disposizione decade.

Pare quindi che quanto sancito dall'intesa intervenuta in sede di Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano del 18 settembre 2008, ossia il riconoscimento e la riaffermazione del modello organizzativo consortile, nell'ambito delle politiche riguardanti il governo del territorio, la difesa del suolo, la provvista e gestione delle acque a prevalente uso irriguo e la salvaguardia dell'ambiente, sia stato infine nuovamente riconosciuto dal legislatore statale, anche se permangono ancora molte ombre ed incertezze in merito.

### ***5. La scelta del legislatore in Emilia-Romagna***

La decisione di procedere al riordino del settore, in Emilia-Romagna, ha origine dalle esigenze di contenimento e controllo della spesa pubblica evidenziate nel precedente paragrafo 2. A seguito del disegno di legge Santagata, la Giunta regionale ha assunto, il 5 novembre 2007, la deliberazione programmatica, n. 1641 sull'autoriforma

dell'amministrazione, la razionalizzazione delle funzioni e il riordino istituzionale per la qualificazione del sistema.

Nelle linee di azione delineate nell'allegato alla deliberazione, punto 2, lett. *b*), si trova il paragrafo dedicato al sistema degli enti di governo e di gestione dei servizi sul territorio che tratta della riorganizzazione delle agenzie d'ambito e delle agenzie del trasporto pubblico locale, effettuata con la l.r. 30 giugno 2008, n. 10 "Misure per il riordino territoriale, l'auto-riforma dell'Amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni"<sup>28</sup> e poi delle funzioni di bonifica.

Nel documento si dispone che debba essere realizzata una razionalizzazione del sistema che riguardi principalmente il numero dei consorzi e la contribuenza.

Questi indirizzi di autoriforma hanno quindi anticipato la *querelle* avvenuta a seguito dell'approvazione della legge finanziaria 2008 sul tema e la successiva intesa Stato-Regioni del 18 settembre 2008.

La l.r. 24 aprile 2009, n. 5 "Ridelimitazione dei comprensori di bonifica e riordino dei consorzi" è quindi il risultato di questo percorso e segna la ripresa del cammino del legislatore regionale verso quel più ampio processo di riordino della funzione di bonifica necessario per dare chiarezza al sistema complessivo della gestione delle risorse idriche e della difesa del suolo.

Le organizzazioni agricole, in questo frangente, si sono fatte promotrici del riordino e hanno condiviso i contenuti del Protocollo d'intesa siglato a monte dell'intervento legislativo. Sono stati individuati nuovi comprensori sulla base di unità idrografiche ed idrauliche omogenee con un'estensione idonea da consentire una gestione efficace, efficiente ed economica e un'ottimale funzionalità operativa.

La legge è strutturata in cinque articoli e due allegati, riguardanti la cartografia e i confini dei comprensori.

Per ogni comprensorio viene istituito un consorzio di bonifica, derivante dal riordino, mediante fusione ed eventuale scorporo, dei consorzi di bonifica esistenti alla data di entrata in vigore della legge, che,

---

(28) Si veda in proposito il Supplemento n. 4/2008 di questa *Rivista*, dedicato all'attuazione della legge citata.

dal 1° ottobre 2009, succede nei rapporti giuridici attivi e passivi dei consorzi preesistenti, soppressi dalla medesima data.

I Comprensori individuati sono otto, a fronte dei quindici consorzi di primo grado e dei due di secondo grado esistenti. Nel processo di riordino non viene toccato il Consorzio di bonifica di secondo grado per il Canale Emiliano Romagnolo, che rimane l'unico Consorzio di secondo grado in Regione, i cui organi rimangono in carica, come dispone il comma 2 dell'art. 2, sino alla scadenza del mandato in essere, ovvero il 31 dicembre 2010. Questa scelta è stata dettata dalla strategicità del Consorzio di secondo grado per la sicurezza degli approvvigionamenti idrici nel territorio di parte dell'Emilia e della Romagna.

La normativa prevede anche una disciplina particolare per altre situazioni specifiche, relative al sistema di Pilastresi, tra il modenese e il ferrarese, sul Po, e il bacino del Samoggia e del Panaro.

Relativamente agli organi, l'art. 2 dispone, come stabilito dall'intesa, una riduzione degli amministratori aventi diritto a compenso, che non devono essere superiori a tre.

Seguono poi disposizioni sul personale e modificazioni alla l.r. 23 aprile 1987, n. 16. I criteri per la successione dei nuovi consorzi di bonifica ai consorzi esistenti e per la formazione dei Consigli di amministrazione provvisori sono stati definiti, come previsto dall'art. 1 della legge, con la deliberazione di Giunta del 3 giugno 2009, sulla base del procedimento individuato dalla legge citata, come modificata in parte dalla l.r. 24 aprile 2009, n. 5 rispetto ai tempi originariamente previsti per l'elezione degli organi ordinari, che sono stati ridotti da due anni ad uno.

Un'altra competenza rilevante attribuita con il provvedimento ai Consigli di amministrazione provvisori è la deliberazione degli Statuti che sono stati successivamente approvati dall'Assemblea legislativa regionale<sup>29</sup>, mentre l'approvazione del nuovo piano di classifica per il riparto della contribuzione è affidato ai Consigli di amministrazione ordinari.

---

(29) Lo schema di statuto tipo dei Consorzi di bonifica, sulla base del quale i singoli Consorzi hanno provveduto ad elaborare i propri statuti, era stato precedentemente approvato dalla Giunta della Regione Emilia-Romagna con delibera n. 1032 in data 19 luglio 2010.

In relazione al riaffermato principio dell'autogoverno, la Regione Emilia-Romagna è successivamente intervenuta con la l.r. 12 febbraio 2010, n. 5, che ha novellato la l.r. 2 agosto 1984, n. 42, modificando il sistema elettorale per consentire un'effettiva rappresentatività a tutti i consorziati novellando alcuni articoli<sup>30</sup>.

La Regione Emilia-Romagna ha quindi operato sino ad oggi, nel complesso, una positiva razionalizzazione del settore, nella direzione di una conferma e attualizzazione del modello consortile, in adesione ai criteri stabiliti dall'intesa Stato-Regioni.

---

(30) Sul punto si rimanda, in parte, alla precedente nota 19.