

Progetto di legge d'iniziativa della Giunta regionale "DISPOSIZIONI PER LA BONIFICA"

(testo base: delibera n. 432 del 16 04 2012)

Relazione in aula del relatore, Consigliere regionale DAMIANO ZOFFOLI

In Emilia-Romagna l'attività di bonifica si concretizza in un sistema integrato e radicato nel territorio, patrimonialmente solido, polifunzionale, composto da 19.800 chilometri di canali (di cui circa 5.700 km sono rappresentati da canali esclusivamente di scolo, circa 11.000 km da canali promiscui con funzioni sia di scolo che irrigua, e circa 3.100 km da canali esclusivamente irrigui), da 511 tra impianti e idrovore (di cui 179 per lo scolo e 332 per il sollevamento a fini irrigui, per una portata sollevabile complessiva di circa 2.000 mc/secondo) che tengono al riparo un milione di ettari di terreno, da 1.421 dipendenti, con una contribuzione annuale pari ad oltre 131 milioni di euro (di cui circa 116 in pianura e 15 in montagna). Si tratta, peraltro, delle uniche risorse certe e garantite che ogni anno, puntualmente, vengono investite interamente sul territorio della nostra Regione.

In particolare i Consorzi provvedono, con le somme provenienti della contribuzione, alla manutenzione delle opere di bonifica e alla gestione amministrativa dell'Ente, mentre compete all'Ente pubblico, Stato o Regione, il finanziamento per la costruzione di nuove opere o le ristrutturazioni di quelle esistenti.

Il sistema della bonifica, inoltre, può vantare una dotazione e una banca progetti, immediatamente cantierabili, per alcune centinaia di milioni di euro e un'attività che si è concretizzata, negli ultimi 10 anni, in più di 200 accordi di programma e convenzioni solo con gli Enti locali.

Il sistema si fonda sull'autonomia funzionale e sull'autogoverno dei contribuenti (oltre 1 milione e 600 mila) ed è un esempio positivo di sussidiarietà, che garantisce una presenza sul territorio h24.

Una funzione pubblica, quella della bonifica, che viene esercitata dalla Regione attraverso i Consorzi, che hanno natura associativa mista, pubblico/privata.

Il sistema della bonifica nella Regione Emilia-Romagna, dopo la riforma, è costituito da otto Consorzi di primo grado e da uno di secondo grado, il Canale Emiliano Romagnolo, che svolge esclusivamente funzione irrigua, mediante il vettoriamento dell'acqua, derivata dal fiume Po, lungo l'asta del Canale e consegnata ai Consorzi per la distribuzione in pressione alle aziende agricole.

La superficie agricola irrigata attraverso le infrastrutture consortili assomma a circa 220.000 ettari.

L'attività dei Consorzi è disciplinata dal Regio decreto legislativo 215/1933 e dalle leggi regionali 42/1982 e 16/1987, e successive modifiche.

Non parliamo, perciò, di Enti inutili, ma altresì di un settore strategico, da rafforzare e rendere ancora più competitivo, a partire da un giudizio ampiamente positivo sul loro operato.

Con questo nuovo progetto di legge regionale "Disposizioni per la bonifica", costituito da 6 articoli, in sostanza, si vuole dare ancora più chiarezza ai cittadini/utenti nel loro rapporto con la bonifica e, possibilmente, dare più efficienza nei servizi svolti sul territorio.

La bonifica, che ha seguito le trasformazioni socio-economiche e territoriali del Paese, oggi svolge più attività, avendo assunto una valenza polifunzionale: difesa del suolo, provvista e gestione delle acque a prevalente uso irriguo, salvaguardia e valorizzazione dell'ambiente. Ne discende che la bonifica concorre, con le sue azioni, alla sicurezza territoriale, alimentare ed ambientale.

Questo concetto di bonifica, che è materia concorrente, è stato pienamente assunto dall'Intesa Stato-Regioni del 18 settembre 2008.

Sulla base di questi indirizzi la Regione Emilia-Romagna ha dato avvio ad un complessivo processo di riforma, con cui si è riorganizzato tutto il sistema dei Consorzi di bonifica, dopo la legge n. 5 dell'aprile 2009 che ne ha ridotto il numero da 16 a 8 e la legge n. 5 del febbraio 2010 che ne ha riformato, su base proporzionale, il sistema elettorale.

Il progetto di legge, oggi all'esame dell'Assemblea legislativa per l'approvazione, rappresenta il terzo e conclusivo provvedimento di questa riforma.

Al testo in discussione sono abbinati altri 5 progetti di legge (1 del Comune di Maranello datato addirittura aprile 1998 e che prevede la soppressione dei Consorzi stessi, 2 del Consiglio provinciale di Piacenza datati 2001 e 2011, 1 del Consigliere regionale Pollastri e 1 del Consigliere regionale Bignami, più recenti).

Al termine di un ampio ed approfondito confronto in Commissione consiliare, ed in udienza conoscitiva con tutte le categorie interessate, ho presentato, in accordo con la Giunta regionale, undici emendamenti al testo originario del progetto di legge che, approvati dalla Commissione stessa, accolgono alcune delle più significative osservazioni emerse e meglio chiariscono eventuali dubbi interpretativi.

Fra i punti qualificanti del testo:

- L'articolo 2 si propone di chiarire la controversa questione del tributo di bonifica nelle aree urbane. Il progetto di legge chiarisce chi dovrà pagare o meno il tributo di bonifica: non dovranno farlo gli immobili serviti dalla rete fognaria senza significative interconnessioni con la rete di bonifica, mentre pagheranno i proprietari di immobili che traggono un beneficio specifico e diretto dalle opere di bonifica.

Chi deve pagare dovrà trovare, nella cartella esattoriale, l'indicazione puntuale dell'opera di bonifica che fornisce al proprio immobile tale servizio.

Tra le novità del testo, c'è poi l'obbligo a contribuire alle spese del Consorzio per chiunque, pur non associato, scarichi acqua nei canali consortili, anche se depurati e compatibili con l'uso irriguo, provenienti da insediamenti di qualsiasi natura, tenendo conto della portata di acqua scaricata.

Tale contribuzione è dovuta anche dal gestore del servizio idrico integrato, sia per gli scarichi diretti di fognatura nei canali consortili sia per quelli che avvengono tramite le opere funzionali al sistema di fognatura, quali gli scolmatori di piena, sia per il vantaggio derivante al complessivo sistema fognario urbano dalle opere di bonifica del comprensorio con specifico riferimento alla funzione di allontanamento delle acque.

I due emendamenti approvati sull'articolo 2 servono a specificare più chiaramente che i benefici derivanti dalla bonifica possono essere di tre tipi: di scolo delle acque, di difesa idraulica e irriguo, così come sancito dall'Intesa Stato-Regioni, di cui prima.

- Sempre all'articolo 2 si sviluppa il concetto della collaborazione tra bonifiche, gestori dei servizi idrici ed altri soggetti. In particolare è prevista la possibilità, per il Consorzio di

bonifica e il Servizio idrico integrato, di accordarsi per una riscossione unitaria dei tributi e, in casi particolari, per una gestione concordata delle reti.

- Inoltre, lo stesso articolo, promuove l'uso plurimo delle acque, anche per usi diversi da quello irriguo - come quello civile ed industriale - che transitano nei canali di bonifica, superando il regime della deroga.

- L'articolo 3, che è stato completamente riscritto a seguito degli emendamenti, chiarisce e potenzia la funzione di bonifica in montagna.

Se in passato i proventi dei tributi di bonifica in montagna erano destinati a sostenere la sola attività di vigilanza, ora potranno e dovranno essere interamente utilizzati, "fatta salva la quota proporzionale relativa alla copertura delle spese generali di funzionamento del Consorzio", per finanziare e rafforzare, conformemente al parere reso in merito dalla Comunità montana ovvero dall'Unione di Comuni territorialmente interessata, gli interventi strategici di manutenzione e di presidio idrogeologico del territorio, nelle aree montane della nostra Regione, promuovendo così collaborazioni virtuose con gli Enti locali.

In sostanza, ciò che viene versato in montagna, deve essere interamente destinato ad interventi di salvaguardia del territorio montano. Con questo criterio si ipotizza, quindi, di triplicare le risorse investite per la montagna.

- L'articolo 4 definisce lo strumento che permetterà di individuare gli immobili esclusi o tenuti al pagamento, attraverso una nuova, aggiornata e puntuale mappatura del territorio: il "Piano di classifica degli immobili del comprensorio di bonifica", che dovrà essere predisposto da ogni Consorzio entro 180 giorni (come specificato da un altro degli emendamenti approvati), sulla base di criteri definiti dalla Giunta regionale dopo aver sentito una commissione tecnica composta da esperti di tutte le parti interessate: le categorie economiche imprenditoriali, i Consorzi di bonifica, i gestori dei servizi idrici, l'Agenzia territoriale per i servizi idrici e i rifiuti e la Regione. A seguito degli emendamenti approvati si prevede, inoltre, la presenza di altri due esperti: uno indicato dagli utenti e uno espresso dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

Infine, non essendo contemplati compensi per i componenti del Comitato, ora più numeroso ed "equilibrato", per favorirne la funzionalità, si è tolta, sempre con un emendamento, la clausola che rendeva validi i suoi lavori solo in presenza dei due terzi dei componenti.

- L'articolo 4, con l'intento di chiarire e semplificare, stabilisce poi testualmente che "il contributo è oggetto di riscossione spontanea qualunque sia l'importo dello stesso. Il contributo inferiore alla soglia di economicità di riscossione prevista dalla legislazione vigente viene accertato, iscritto a ruolo e riscosso in via coattiva solo quando la somma di più annualità raggiunge detta soglia".

- Sempre con un emendamento è stato introdotto un nuovo articolo 4bis, per consentire ai Consorzi di avvalersi, tramite apposite convenzioni, dell'attività degli imprenditori agricoli "allo scopo di realizzare economie di gestione" e per "finalità di comune interesse".

- Lo stesso articolo 4bis stabilisce che "gli Enti locali possono attuare forme di cooperazione con i consorzi di bonifica per la progettazione e la realizzazione di interventi strumentali al perseguimento di interessi comuni nel rispetto dei principi comunitari in materia, stipulando a tal fine apposite convenzioni".

- Infine, l'ultimo articolo, il 6, anche questo modificato con un apposito emendamento, che concerne la fase transitoria e di garanzia del sistema, stabilisce che nulla cambia nei centri

urbani: rimane cioè l'obbligo di pagare il tributo al Consorzio, fino all'approvazione dei nuovi piani di classifica.

Questo per evitare la situazione già verificatasi nella Regione Veneto che, con l'abolizione tout court della contribuzione nelle aree urbane, ha determinato, di fatto, una perdita consistente di risorse dei Consorzi e costretto la stessa Regione, dopo pochi mesi, a rivedere il provvedimento.

Il testo licenziato dalla Giunta chiudeva invece la fase transitoria con l'approvazione del regolamento del Consorzio che determina il contributo di utilizzo della rete di bonifica, da parte del gestore del servizio idrico integrato.

In conclusione, voglio poi ricordare che questo progetto di legge è un altro importante tassello del complessivo percorso di autoriforma e riordino del sistema regionale, i cui indirizzi, condivisi con il sistema delle autonomie locali, sono stati definiti nella legge regionale n. 10 del 2008, recante "Misure per il riordino territoriale, l'auto-riforma dell'amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni".

Nessuna rivoluzione, dunque, ma la volontà di completare, con la necessaria gradualità, un processo di riforma dei Consorzi di bonifica, confermando un metodo di lavoro già sperimentato con successo, che mette al centro la condivisione e la concertazione.

Ci vuole equilibrio, siamo nell'ottica della trasparenza, dell'equità, della razionalizzazione del sistema, dell'ottimizzazione e dell'integrazione dell'impiego delle risorse pubbliche che sono, come è noto, in calo.

Il lavoro da fare, dopo l'approvazione della legge è ancora tanto. Si tratta, infatti, di una materia delicata e complessa.

Dobbiamo però fare attenzione a non tradurre le complessità oggettive in complicazioni ma, se possibile, favorire percorsi di semplificazione.

La legge infatti prevede ben 6 atti attuativi, a mio avviso decisivi per dare concretezza agli obiettivi e dettagliare i principi della legge:

- 2 regolamenti con cui la Regione individua i criteri per la determinazione, da parte dei Consorzi di bonifica, del contributo di utilizzo da parte di altri soggetti della rete consortile;
- 4 delibere di Giunta, che insistono tutte sull'articolo 4.

Anche questa riforma è una sfida che richiede, alla politica e alla nostra Regione, di mettere in campo, oltre al coraggio, il rischio e la responsabilità della decisione, dopo oltre un decennio di discussioni.

Serve certamente rigore (il bisturi, non le forbici) per tagliare eventuali sprechi e duplicazioni ma, soprattutto, servono ago e filo: dobbiamo tenere assieme la comunità, promuovere nuove collaborazioni e relazioni fra le Istituzioni, con regole più chiare, all'insegna della trasparenza e della partecipazione dei cittadini, in un'ottica di sussidiarietà.

Certamente si può e si deve migliorare, ma quello della bonifica è un patrimonio prezioso di risorse professionali, tecniche ed economiche che, per sua natura, opera e lavora quotidianamente, di regola senza fare rumore. Uno stile che, noi tutti, faremmo bene a mutuare.