

SCHEDA ATN
ANALISI TECNICO NORMATIVA

Disegno di Legge
“NUOVE NORME IN MATERIA DI BONIFICA INTEGRALE
E DI RIORDINO DEI CONSORZI DI BONIFICA”

<u>SEZIONI</u>	<u>CONTENUTI</u>
<i>1) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento dell'Unione Europea e con l'ordinamento internazionale</i>	<p>La proposta non recepisce specifiche norme europee (trattandosi di materia regolata a livello nazionale) ma si pone comunque in attuazione dei principi europei a tutela dell'ambiente (principio di prevenzione, partecipazione e sussidiarietà) ed in particolare di quelli afferenti alla tutela del territorio e della rete idrografica. Infatti, i Consorzi di Bonifica sono l'unico ente a base territoriale a dover rispettare operativamente il principio della gestione integrata suolo-acqua, indicato dall'Unione Europea nell'ambito degli orientamenti per la gestione del rischio idraulico della salvaguardia delle risorse idriche, giacché hanno appunto, come compiti istituzionali, la salvaguardia idrogeologica del territorio, la tutela e gestione delle acque di superficie a scopo irriguo e la protezione dell'ambiente. Inoltre, i Consorzi di Bonifica operano per i tre obiettivi ambientali, indicati dalla Commissione Europa e fondamento anche della Direttiva Alluvioni: prevenzione, protezione, informazione (dei cittadini). La proposta normativa non si pone in contrasto con i summenzionati principi ed obiettivi.</p>
<i>2) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali e con il quadro normativo nazionale</i>	<p>L'attività di bonifica ha, come noto, rilievo costituzionale in quanto «chiaramente presupposta» dall'art. 44 della Costituzione che, seppur nel quadro della disciplina pubblicistica della proprietà terriera, «prefigura la bonifica delle terre come uno degli strumenti essenziali al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali nella agricoltura» (Corte cost., sent. n. 326 del 1998). Pertanto la figura giuridica del consorzio di bonifica è necessaria e la sua mancanza comporta una violazione dei principi fondamentali della legislazione statale nella materia.</p> <p>L'intervento normativo si colloca poi all'interno delle competenze statali sulla tutela ambientale (art.117 comma 2 lett.s Cost.) e tra le competenze regionali, in attuazione dell'art. 117 della Costituzione che al comma 3 pone, fra le competenze concorrenti, quella del governo del territorio in cui rientra l'attività di bonifica, sebbene essa intersechi inevitabilmente altre materie.</p> <p>La stessa Corte costituzionale, con sentenza 66/1992, ha infatti affermato che “le attività di bonifica [...] si inquadrano in una intelaiatura di funzioni estremamente complessa ed articolata nella quale sono compresi poteri</p>

	<p>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". Tali competenze riguardano nel complesso il governo del territorio, materia di competenza concorrente, secondo quella logica di intreccio delle funzioni più volte affermato dalla Corte e che comunque fa salvo un possibile intervento statale per il meccanismo di sussidiarietà letto in chiave ascensionale.</p> <p>In questa logica, quindi, l'intervento normativo si pone in linea con il quadro costituzionale.</p> <p>Per quanto riguarda il quadro normativo nazionale, l'attività di bonifica è disciplinata dal tutt'ora vigente Regio Decreto 13 febbraio 1933, n. 215, "Nuove norme per la bonifica integrale", che stabilisce che sono tenuti alla contribuzione delle opere di competenza che non siano a totale carico dello Stato i proprietari degli immobili siti nel comprensorio che traggono beneficio dalla bonifica.</p> <p>Al citato Regio Decreto sono sostanzialmente informati gli artt. 857-865 (in particolare art.860) del Codice Civile che definiscono quali terreni possono essere soggetti a bonifica e per quali fini e, a tal fine, prevedono la creazione di Consorzi tra i proprietari dei beni situati entro il perimetro del comprensorio per l'esecuzione la manutenzione e l'esercizio delle opere di bonifica o tra enti locali per la gestione di uno o più servizi e per l'esercizio associato di funzioni.</p> <p>L'attività di bonifica è stata poi disciplinata dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 "Norme in materia ambientale" per ciò che concerne la gestione di risorse idriche e la difesa del suolo, ma ancora oggi risultano vigenti, per quanto concerne la composizione e il funzionamento degli organi consortili e le modalità di elezione dei suoi membri, gli articoli 54 e seguenti del già citato Regio Decreto 13 febbraio 1933 n.215 e di quella posta dal D.P.R. 23 giugno 1962, n.947 (Norme sui consorzi di bonifica in attuazione della delega prevista dall'articolo 31 della legge 2 giugno 1961, n.454).</p> <p>Infine, recenti esigenze di carattere economico e di contenimento e controllo della spesa pubblica hanno dato spazio a politiche di riordino del settore dei consorzi di bonifica che si sono condensate nelle previsioni del D.L 28 dicembre 2007, n. 248, così come modificato dalla legge di conversione. In particolare, l'art. 27 del decreto ha previsto che i criteri per il riordino dei consorzi di bonifica siano definiti nell'ambito di un'intesa Stato-Regioni.</p> <p>Stato e Regioni il 18 settembre 2008 hanno sancito un'intesa stabilendo i criteri per il riordino dei consorzi, intervenendo su molteplici aspetti, tra cui: i comprensori di bonifica, la pianificazione, i soggetti, i compiti e le funzioni dei consorzi, gli organi, il regime finanziario degli interventi e la</p>
--	---

	<p>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.</p> <p>Il disegno di legge appare coerente con l'Intesa.</p>
3) <i>Analisi della compatibilità dell'intervento con lo Statuto regionale</i>	<p>L'intervento normativo si pone in conformità con lo Statuto regionale, ed in particolare con l'articolo 9, comma 1, lett. v) che stabilisce che la Regione promuove ogni iniziativa per favorire la tutela dell'ambiente, la tutela del territorio e la valorizzazione della sua vocazione, la tutela delle risorse naturali e la valorizzazione del patrimonio rurale nel rispetto della Costituzione, dei principi comunitari e dell'ordinamento internazionale.</p>
4) <i>Incidenza e coordinamento delle norme proposte con le leggi e i regolamenti vigenti della Regione e degli enti locali</i>	<p>Il disegno di legge abroga espressamente la legge regionale 25 febbraio 2003, n. 4, recante "Nuove norme in materia di bonifica integrale" e il comma 8 dell'articolo 31 della legge regionale 26 luglio 2002, n. 15 (Legge Finanziaria Regionale per l'anno 2002).</p>
5) <i>Verifica del possibile utilizzo di strumenti di semplificazione normativa</i>	<p>L'intervento normativo non prevede l'utilizzo di misure di semplificazione normativa, né comporta effetti di rilegificazione.</p>
6) <i>Verifica dell'esistenza di disegni di legge vertenti su materia analoga all'esame del Consiglio regionale e relativo iter</i>	<p>All'esame del Consiglio regionale è presente la proposta di legge di iniziativa consiliare reg. gen. N. 122, depositata in data 1 giugno 2021, avente medesima rubrica del Disegno di legge in esame.</p>
7) <i>Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto</i>	<p>Come scritto, in ordine all'attività di bonifica si versa, in materie attratte alla competenza esclusiva statale (tutela dell'ambiente) e concorrente (governo del territorio) dello Stato, che si intrecciano con la competenza residuale regionale in tema di disciplina del settore agricolo e con disposizioni di coordinamento della finanza pubblica volte al conseguimento di risparmi di spesa (articolo 27 del D.L. n.248/2007).</p> <p>Entro detti limiti è da ricondurre, dunque, la potestà regionale di disciplina della materia, come, peraltro, la giurisprudenza della Corte Costituzionale ha più volte chiarito con le sue pronunce nn.282/2004, 139/2009, 202/2014 e 160/2018.</p> <p>In tema di contributi di bonifica si è espressa la Corte di Cassazione (Sez. Un. n. 1501/1988; C. Cass. Sez. Un. n. 1396/1993; Sez. I n. 7754/1997; Sez. Un. n. 9493/1998 C. Cass. n.4337/2002) la quale, pur ammettendo la natura tributaria dei contributi, ha escluso del tutto la loro equiparabilità alle imposte (Corte Cost. n.26/1998). Secondo la citata giurisprudenza, il fondamento dei contributi consortili non è insito nella generica capacità contributiva dei cittadini, costituente invece la base del prelievo fiscale a</p>

	<p>sostegno della spesa pubblica, ma scaturisce esclusivamente dal concreto beneficio conseguito dagli immobili in forza del servizio erogato dal Consorzio. Pertanto, ai fini della soggezione contributiva, non è sufficiente l'ubicazione degli immobili nel perimetro di contribuenza, ma occorre che gli stessi abbiano o possano potenzialmente conseguire un beneficio particolare dall'esecuzione delle opere di bonifica (C. Cass. n. 7511/1993). Dal quadro normativo delineato e dalla giurisprudenza citata risulta che i requisiti di legittimità per l'imposizione consorziale sono: l'approntamento del piano generale di bonifica e di classifica; che l'immobile ricada nel comprensorio consorziale; che gli immobili traggano benefici concreti dall'esecuzione delle opere di bonifica e dalla loro manutenzione, traducibili in un aumento del valore fondiario.</p> <p>La Corte Costituzionale, con sentenza n.188/2018, ha espressamente indicato che è incostituzionale la norma che imponga il contributo indipendentemente dal beneficio fondiario.</p>
8) <i>Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi</i>	<p>L'intervento normativo prevede l'adozione di alcune deliberazioni di Giunta regionale:</p> <ul style="list-style-type: none"> • per approvazione degli Statuti, e relative modifiche, dei Consorzi (art.13). Gli organi amministrativi devono adeguare gli statuti entro 6 mesi dall'entrata in vigore della legge; • per proporre il riordino territoriale (art.2) e per disporre la fusione di due o più Consorzi e costituire un apposito organismo collegiale composto dai Presidenti degli enti coinvolti (art.33). <p>Con decreto del Presidente della Giunta regionale di nomina dei componenti della Consulta regionale per la bonifica e la tutela del territorio (art.32).</p>
9) <i>Impatto sul bilancio regionale e oneri burocratici</i>	<p>Nella proposta normativa, la norma finanziaria (art.36) che quantifica gli oneri derivanti dall'approvazione della legge e che individua le relative fonti di finanziamento, dispone che a partire dall'esercizio finanziario 2022 si fa fronte agli oneri:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) per i provvedimenti di cui all'articolo 6, comma 6 con uno stanziamento annuo di euro 8 milioni a valere sulla missione 16, programma 1, titolo 1; b) per le attività di realizzazione e manutenzione straordinaria delle opere pubbliche di bonifica e irrigazione di cui all'articolo 6, comma 4, con uno stanziamento annuo di euro 1,6 milioni (per il 2022) e 2,0 milioni (per il 2023) sulla missione 16, programma 01, titolo 2, mediante riduzione di pari importo delle risorse stanziare alla missione 16, programma 1, titolo 1; c) per l'elaborazione dei piani comprensoriali di bonifica e di tutela del territorio di cui all'articolo 5,

	con uno stanziamento di euro 400.000,00 per il solo e.f.2022 sulla missione 16, programma 01, titolo 2, mediante riduzione di pari importo delle risorse stanziare alla missione 16, programma 1, titolo 1 ¹ .
--	---

¹ La clausola finanziaria deve essere verificata sulla base delle valutazioni della D.G. per le Risorse Finanziarie.