

ESEMPI PRATICI DI GOVERNO DEL TERRITORIO. L'ATTIVITA' DEI CONSORZI DI BONIFICA ALLA PROVA DEI FATTI

Avv. Claudio Martino,
studio legale Compagno

Partecipo con vera soddisfazione a questo convegno, e ringrazio gli organizzatori per averlo ideato e realizzato in un momento davvero significativo per la gestione del rischio idrogeologico nel nostro Paese, che ormai si presenta come tema non più procrastinabile e – tanto meno - sottovalutabile visti i drammatici casi che reiteratamente siamo costretti ad affrontare in ogni parte del nostro territorio.

L'attualità parla da sé e coinvolge nord, centro e sud dell'Italia senza distinzione di confini.

Ciò non deve affatto sorprendere (o, almeno, non sorprende noi più addentro a queste tematiche) perché – sebbene si sia troppo spesso dimenticato, sia a livello amministrativo che legislativo – i reticoli idrografici costituiscono un sistema ontologicamente interconnesso che non consente di disarticolarne acriticamente una parte dall'altra, affidandola a controlli, competenze e responsabilità dettate da miopi opportunismi burocratici anziché a lungimiranti interventi di insieme.

Tuttavia questo è lo stato di fatto da cui noi dobbiamo, ci piaccia o meno, partire perché a fronte di un territorio che – letteralmente - si sfalda sotto i nostri occhi anche grazie a cambiamenti climatici non indifferenti, un dato è inequivocabile: gli strumenti di gestione del rischio idrogeologico sono sempre più inadeguati nonostante il moltiplicarsi di norme ed Enti interessati.

Solo le risorse finanziarie non si moltiplicano mai e, quando vengono stanziare, o sono bloccate da trappole burocratiche di vario genere, siano amministrative o giudiziarie, come nel recente caso di Genova, o – forse ancora peggio – sono utilizzate per interventi che, alla prova dei fatti, sono a dir poco insufficienti, come nel pure recentissimo episodio della frana dell'appena rifatto argine del Torrente Carrione a Massa Carrara.

La questione dei finanziamenti, come quella del mutamento del quadro legislativo, è un tema politico, sicuramente significativo e d'impatto.

Quello che a me interessa preliminarmente precisare, però, non è tanto cosa potrebbe essere fatto in astratto in una idealmente virtuosa Repubblica, ma cosa viene realizzato in concreto sul nostro territorio, come e con quali limiti, per capire se ci siano margini per migliorare e rendere più efficace l'azione degli Enti che gestiscono il rischio idrogeologico.

Ritengo, infatti, che questo convegno rappresenti un segnale molto forte di come vi sia la consapevolezza di tutti i protagonisti del sistema di mettersi in discussione, certi ormai che la frammentazione di competenze determinata da una legislazione contraddittoria e poco coerente (talvolta resa ancor più confusa dalla giurisprudenza) imponga di prendere atto che i problemi del territorio costituiscono un fenomeno complesso da affrontare con il concorso di quanti hanno competenze e professionalità in grado di comprendere che la gestione necessita di una visione unitaria.

Laddove, quindi, la politica legislativa del nostro Paese ha reso complicato ciò che – viceversa - è complesso, urge che, lucidamente, ogni Ente interessato individui le criticità riscontrate nel proprio operato e le analizzi nell'ottica dell'insieme, ragionando su possibili soluzioni che devono riguardare, come sopra detto, un sistema interconnesso e non monadi.

Per quel che riguarda, quindi, lo specifico del mio intervento, devo premettere che sono ormai quasi venticinque anni (singolarmente più o meno da quando è stata emanata la legge 183/1989) che svolgo la mia attività prestando assistenza legale ai Consorzi di Bonifica sulla scia dell'insegnamento dell'avv. Giovanni Compagno, che ha dedicato, sin dagli anni Cinquanta, la

propria opera a questi Enti pubblici che rappresentano dei veri baluardi a difesa del nostro territorio.

Sono, quindi, molto soddisfatto nel constatare che, in questo convegno, nel ragionare insieme a voi del rischio idraulico e della manutenzione del territorio, non vi è necessità di spiegare che i Consorzi non sono obsoleti “enti inutili” da sacrificare alla gogna della pubblica opinione, come fatto spesso da chi non ha precisa contezza del loro effettivo ruolo, e ciò non solo nell’attività di bonifica ed irrigazione vera e propria, ma altresì nel più generale ambito della difesa del suolo.

Partendo da quell’approccio ai temi concreti di cui prima parlavo, posso, pertanto, concentrarmi sull’evidenziare quali criticità è facile riscontrare nell’attività dei Consorzi ed ipotizzare delle possibili soluzioni nella piena e comune consapevolezza che l’attività dei Consorzi di bonifica è senz’altro migliorabile e bisognosa di maggior efficienza, ma niente affatto sostituibile.

Ciò non per campanilistiche prese di posizione, ma sulla base di concreti riscontri.

Il mio è un osservatorio certamente privilegiato, poiché nella mia esperienza professionale ho la possibilità di sperimentare situazioni “patologiche”, determinate da criticità dovute, in primo luogo, ad un impianto legislativo che dovrebbe dare punti di riferimento ed invece, troppo spesso, genera consistenti conflitti che trovano soluzioni solo in sede giudiziaria, con inevitabili lungaggini e manifeste insoddisfazioni, laddove, invece, la tempestività e l’efficacia degli interventi nella gestione del rischio idrogeologico, va da sé, dovrebbe essere elemento decisamente essenziale.

Un primo fattore di criticità che, dunque, i Consorzi sono costretti ad affrontare è determinato dalla nota frammentazione delle competenze che, in via preventiva, rende notevolmente difficoltoso individuare il soggetto tenuto alla realizzazione degli interventi. Questa stessa frammentazione, poi, a cose fatte – ossia a danno provocato – comporta distinta difficoltà per il privato danneggiato di individuare il soggetto responsabile.

E’ pressoché una costante, nella nostra esperienza quotidiana – e ritengo nell’esperienza di ciascun amministratore e dirigente di consorzi di bonifica (e non solo) – che alla vigilia, così come all’indomani, di eventi meteorici particolarmente rilevanti vengano indirizzati, dagli amministratori locali ovvero da altri soggetti istituzionali (talvolta anche da Prefettura o Protezione Civile), note di allarme con inviti e diffide a provvedere su determinate situazioni di emergenza di questo o quel corso d’acqua.

Questi inviti – ancorché molto spesso dai toni particolarmente accorati se non addirittura minacciosi – sono genericamente diretti ad una moltitudine di enti e soggetti, sollecitando immediati interventi.

Ora, generalmente (e fatti salvi – evidentemente – solleciti ed interventi mirati e ben più precisi), questa attività – se forse (ma preciso: forse!) – è idonea a ‘scaricare’ un po’ di responsabilità (più verosimilmente la coscienza) dell’estensore di tali note, è sicuramente del tutto priva di efficacia e finisce con provocare più danni che altro.

Chi non è responsabile dell’intervento si preoccuperà, infatti, più che altro, di puntualizzare – con linguaggio burocratico, se non ‘da avvocato’ – la propria estraneità; chi viceversa è effettivamente tenuto ad effettuare gli interventi si preoccuperà essenzialmente di circoscrivere le proprie responsabilità e, comunque, di rendere precisazioni, puntualizzazioni e distinguo.

Sicuramente un buon terreno di lavoro per noi avvocati, ma altrettanto sicuramente il peggior modo di affrontare la situazione perché in tutto questo passaggio di messaggi e comunicazioni si impiegano consistenti energie che si esauriscono nel dibattito cartaceo, omettendosi, poi, di individuare o programmare l’intervento ovvero di porre le basi per un’azione efficace.

Appena pochi mesi fa abbiamo avuto un successo professionale, consistito in una sentenza penale, addirittura di non luogo a procedere, per il Presidente di un Consorzio di Bonifica, imputato per omicidio colposo di una persona rimasta intrappolata in un seminterrato totalmente allagatosi a seguito dell’esondazione di un canale di bonifica.

Ovviamente per noi è stato un risultato positivo, ma di certo non possiamo dire di aver avuto una sentenza di cui gioire, tenuto conto della drammaticità della situazione e del fatto che anche stavolta siamo stati di fronte ad un caso in cui la persona deceduta ed i suoi familiari non hanno ricevuto alcuna giustizia proprio a causa del sistema di frammentazione delle competenze.

La sentenza penale di proscioglimento che abbiamo ottenuto, infatti, è un buon compendio di diritto, utile ad individuare e circoscrivere compiti e responsabilità del Consorzio di Bonifica (il tutto ovviamente calato nel caso specifico), ma evidentemente non ha fornito la risposta di giustizia che i parenti della vittima attendevano, stante l'impunità degli effettivi responsabili, né tantomeno potrebbe costituire un 'vademezum' per evitare che simili ed ulteriori situazioni del genere si ripropongano.

Ed invero anche il Giudice penale si è dovuto arrendere alle pastoie normative risultate complesse persino per il Pubblico Ministero che ha disposto il rinvio a giudizio sul presupposto che il Presidente di quel Consorzio avesse tenuto condotte omissive sui canali di bonifica.

Il tutto senza considerare che il sistema delle competenze, per come delineato, anzi affastellato, dal Legislatore, costituisce una sorta di matassa che spesso protegge i reali responsabili, laddove non si riesca a dipanarla con minuziosa attenzione.

Anche alla fine di questo procedimento penale, quindi, che ha comportato dispendi economici, ma ancor più ha segnato la vita sia degli imputati che delle persone offese, la conclusione cui si è giunti in tema di responsabilità è che il complessivo quadro di riferimento assegna alla esclusiva competenza delle Regioni (salvi i casi di specifiche concessioni) la progettazione e l'esecuzione di opere di bonifica, mentre i Consorzi sono tenuti solo alla manutenzione, gestione ed esercizio di dette opere.

Peccato che nell'istruire il processo di cui stiamo parlando nessuno ha ritenuto di indagare anche la Regione interessata per i reati, viceversa, contestati al solo Presidente del Consorzio.

Con la conseguenza che la morte per annegamento di un padre di famiglia è rimasta impunita per la mancata chiarezza di normative e l'incapacità di trarne la giusta interpretazione persino per i conoscitori del diritto.

Anzi, per la verità ad aggravare questa situazione di criticità ha contribuito proprio ed anche la giurisprudenza civile (così certamente il Tribunale Regionale delle Acque Pubbliche di Roma), allorché – soprattutto nella cause di risarcimento dei danni da esondazioni – ha introdotto e riconosciuto quale criterio 'di colpa' anche quello della 'gestione di fatto' dell'opera idraulica da parte del Consorzio di Bonifica che, dunque, può essere ritenuto responsabile dei relativi danni non soltanto quando, per legge o per provvedimento amministrativo, l'opera ricada nella sua competenza, ma anche quando ne abbia assunto la 'gestione', appunto, di fatto.

In tal modo, infatti, si addebita una responsabilità ex art.2051 c.c. 'per le cose in custodia' e si considera, quindi, il Consorzio responsabile dei danni che il privato subisca per effetto dell'esondazione del corso d'acqua.

Ora, sempre parlando in termini generali (ossia eccettuando casi particolari in cui tale criterio può avere una sua specifica ragion d'essere), ritengo del tutto criticabile questo orientamento che a mio parere si pone quasi come una '*legittimazione*' ai massimi livelli del caos normativo e amministrativo che regola la materia: come infatti potrebbe ritenersi regola di diritto l'attribuzione di una 'competenza' e dunque di una 'responsabilità' in via di mero fatto su una questione tanto delicata quale quella della gestione e manutenzione dei corsi d'acqua?

Aggiungo che ciò genera situazioni di palese ingiustizia perché – come detto – non individuando il soggetto responsabile in base alla legge o a specifici atti amministrativi, o non dà giustizia al privato danneggiato, ovvero finisce per condannare un soggetto (la mia esperienza individua i Consorzi, ovviamente) che – appunto – non ha avuto, né per legge né per provvedimento amministrativo, una investitura specifica.

Aggiungo che l'individuazione di questo criterio di responsabilità – che peraltro è tutto il contrario di un criterio ispirato ad efficienza e tempestività (individuandosi in forma postuma il soggetto che sarebbe stato responsabile degli interventi) - si scontra con il grave problema della messa a disposizione delle risorse.

E' evidente, infatti, che intanto un Consorzio può intervenire – tempestivamente ed efficacemente – su un'opera idraulica in quanto abbia ricevuto dal soggetto competente le necessarie risorse, ma non se queste mancano.

E dunque come uscirne ?

La normativa specifica delle varie Regioni sta via via cercando in maniera sempre più analitica ma – a quanto pare – non ancora sufficiente di individuare in modo univoco soggetti competenti e responsabili e ciò sia, talvolta, per ambiguità del testo normativo, sia perché – assai spesso - nella fase attuativa, non sempre vi è univoca corrispondenza tra quanto astrattamente previsto dalla legge e quanto – in concreto – avviene.

Ad esempio – per prendere una regione che, per quanto a breve dirò, mi pare abbastanza avanti in questa opera di specificazione – ossia la Lombardia, noto che l'art.77 della L.R. 31/2008, nel definire le opere pubbliche di bonifica e di irrigazione, individua il Consorzio quale soggetto tenuto alla manutenzione e all'esercizio *"delle opere e degli impianti consortili esistenti, nonché, a decorrere dalla data di compimento di ciascun lotto utilmente funzionante, la manutenzione e l'esercizio delle opere di cui al comma 1, eseguite in attuazione dell'attività programmatica prevista dal presente titolo spettano, per quanto di competenza, ai consorzi di cui al comma 2.*

I relativi oneri, unitamente alle spese di funzionamento degli enti, sono posti a carico dei soggetti consorziati.

4. In considerazione delle finalità di pubblico interesse perseguite dai consorzi di bonifica, la Giunta regionale, in presenza di situazioni eccezionali, può concorrere alla spesa relativa al sollevamento delle acque irrigue e di colto eccedenti il costo ordinario."

Una formula che pur nel tentativo di individuare e circoscrivere per bene compiti e funzioni dei consorzi (e prima di essi della Regione) a mio avviso lascia ampi spazi di incertezza e non risolve dunque adeguatamente il problema della frammentazione delle competenze e della individuazione del soggetto competente.

Allora credo che la soluzione non possa che individuarsi in una mappatura analitica e specifica del territorio regionale, così come – sempre per rimanere in Lombardia – è stato già fatto per l'attribuzione dei compiti di polizia idraulica sul reticolo idrico regionale.

In altri termini, individuare con chiarezza e con certezza – per ciascun corso d'acqua – un unico soggetto ordinariamente tenuto alla gestione e manutenzione, ritengo che sia un passaggio fondamentale e non differibile nella specifica materia.

Ciò evidentemente non esclude che la Regione – ovvero gli altri enti di volta in volta individuati – attribuiscono in concessione ai Consorzi di bonifica singoli interventi, ovvero anche l'attività di gestione e manutenzione ordinaria dei corsi d'acqua medesimi, ma per lo meno elimina ogni incertezza 'di partenza' su chi sia il soggetto titolare dei compiti in discorso.

Il che eviterebbe di instaurare giudizi in cui già è un successo riuscire ad individuare il giusto contraddittore, cosa che allo stato attuale è pressoché impossibile, tanto da assistersi a procedimenti in cui – per non “sbagliare” – viene chiamato innanzi al Giudice praticamente qualunque Ente abbia anche una vaga competenza nel territorio su cui insiste il corso d'acqua in questione.

Sottolineo, però, e lo faccio affinché sia uno spunto riflessivo per una considerazione di più ampia portata sulle politiche del territorio del nostro Paese, come - curiosamente – pochissime volte mi sia capitato di veder evocati in giudizio i Comuni per la verifica della regolarità urbanistica dei titoli concessori rilasciati agli immobili oggetto di danneggiamento.

Ricordo che, in una recente causa introdotta da ben 143 proprietari di immobili costruiti letteralmente a ridosso di un importante fiume del Lazio ed a pochi chilometri dalla foce, i ricorrenti hanno convenuto Regione, Provincia, l'allora esistente Azienda Regionale per la Difesa del Suolo ed un Consorzio di Bonifica, ma ben si sono guardati dall'anche solo ipotizzare una responsabilità del Comune nel rilascio delle concessioni edilizie delle proprie abitazioni, evidentemente anche oggetto di ripetuti condoni come se ne sono visti troppi nel corso degli anni. La circostanza ancor più singolare, tuttavia, è che anche il Giudice, a fronte della nostra specifica richiesta di chiamata in causa del Comune interessato, non ha ritenuto di provvedere in tal senso, segno lampante che la questione non sia minimamente percepita come rilevante nell'ambito delle problematiche della difesa del territorio.

A tutto quanto sopra, poi, aggiungo, come ulteriore elemento di forte criticità che ho potuto individuare nella mia esperienza e che è parimenti comune a moltissime situazioni analoghe, la problematica derivante dalle 'pastoie' burocratiche in cui spesso ci si trova ad operare nella realizzazione di un'opera idraulica o comunque nell'effettuazione di lavori di questo genere.

Nel corso degli anni più di una volta mi sono trovato a dover difendere amministratori o dirigenti di consorzi di bonifica imputati per aver omesso di proteggere tempestivamente in maniera adeguata un'opera idraulica ovvero per aver provveduto a proteggerla!

O, cosa davvero frequente, per aver eseguito un intervento di sistemazione idraulica su concessione regionale, pur in presenza del titolo urbanistico di volta in volta richiesto, ma in mancanza di un parere paesaggistico o ambientale, spesso neppure indicato come necessario dal soggetto competente a rilasciare il titolo urbanistico.

Ciò ha comportato, nella migliore delle ipotesi, soltanto un processo penale a carico di amministratori e dirigenti dell'ente; nella peggiore dell'ipotesi anche il sequestro del cantiere, il fermo dei lavori e tutto ciò che questo generalmente determina.

Ancora una volta un buon lavoro per noi avvocati, ma tutto il contrario di tempestività ed efficacia dell'intervento.

Ora, non è evidentemente pensabile ipotizzare un'azione in materia di opere idrauliche che non tenga conto del rispetto dei valori ambientali, paesaggistici, archeologici o storici, e parimenti non è pensabile, e nessuno vorrebbe sostenere tanto, che l'individuazione delle priorità sia attribuita all'ente attuatore.

Ciononostante non è tollerabile che in questa materia possano esservi questi fattori di incertezza che diminuiscono efficacia e tempestività.

Questo è come – in concreto – la burocrazia blocca: ripeto non intendo in alcun modo né sostenere che vi sia prevalenza di un interesse sull'altro né dire che gli aspetti ambientali, paesaggistici e culturali debbano essere valutati recessivamente rispetto alla sicurezza idraulica.

Premesso, infatti, che lo Stato e le Regioni dispongono delle strutture idonee ad effettuare la valutazione contrapposta di tali valori, così da poter prendere una decisione in un senso o nell'altro, con specifico riferimento all'attività dei Consorzi di Bonifica e degli enti attuatori di opere idrauliche (che molto spesso, se non sempre, interferiscono con beni ambientali, paesaggistici e culturali), ritengo che sia per lo meno indispensabile cercare di individuare una strada percorrendo la quale l'Ente attuatore una volta ottenuto 'il via libera' può precedere per lo meno senza correre il rischio di finire sotto processo per aver – colposamente, si intende (perché se vi fosse dolo il discorso sarebbe ben diverso) – omesso di richiedere questo o quel permesso.

Ed anche in questo caso, volendo porsi in un'ottica propositiva, e pur nella piena consapevolezza dei limiti e delle critiche che si rivolgono al sistema della conferenza di servizi, un'idea potrebbe essere quella di estendere il sistema dell'autorizzazione unica – in sede statale per le opere strategiche di interesse statale ed in sede regionale o interregionale per le opere di interesse regionale o sovra regionale – attualmente esistente per le reti elettriche e per gli impianti

Verosimilmente questo procedimento non velocizzerebbe più di tanto le procedure (anche se ciò evidentemente sarebbe auspicabile), ma nondimeno potrebbe fornire quegli elementi di certezza che troppo spesso mancano e che parimenti ostacolano la realizzazione delle opere.

Per concludere, quindi, ribadisco che per quanto riguarda i Consorzi, sebbene sia certamente necessaria una rivisitazione della loro organizzazione e delle funzioni ai medesimi attribuite, non credo sostenibile nessuna di quelle tesi che vorrebbero la loro soppressione neanche fosse la panacea per il disastroso stato del nostro territorio.

Auspico, di contro, una veramente profonda semplificazione della normativa ed un significativo investimento – in termini economici, politici e culturali - nella manutenzione ordinaria e straordinaria del suolo.

Così, infatti, si potrà, piuttosto, rendere davvero responsabili i diversi protagonisti per le scelte operative e gestionali che sono chiamati ad assumere e che – oggi – il Legislatore ha reso, facilmente, eludibili, mediante l'inevitabile ricorso al contenzioso per la soluzione di ogni pastoi interpretativa.

Con la conseguenza che, se e quando questa davvero auspicata chiarezza in termini di responsabilità nella gestione del territorio verrà raggiunta, allora si potrà fondatamente ed utilmente valutare l'efficienza di qualsivoglia Ente (Consorzio e non) e – in caso - rendersi legittima ogni richiesta di soppressione per manifesta inutilità a fronte dei risultati conseguiti o non conseguiti.