

Relazione alla proposta di legge regionale a iniziativa dei Consiglieri Biancani, Giacinti, Giancarli, Micucci concernente: “Modifica alla legge regionale 25 maggio 1999, n. 13 ‘Disciplina regionale della difesa del suolo’”.

Signori consiglieri,

gli eventi climatici, anche recenti, evidenziano sempre più come il territorio marchigiano, analogamente al resto d'Italia, necessita di essere messo in sicurezza in modo da poter prevenire i danni causati da eventi caratterizzati da abbondanti piogge concentrate in brevi periodi.

Come è noto, per prevenire il rischio idraulico possono essere attivate diverse misure di contenimento delle acque in eccesso quali ad esempio la realizzazione di casse di espansione ovvero, in alternativa, l'individuazione di bacini di laminazione cioè di aree che consentono lo stoccaggio temporaneo delle acque che ivi defluiscono in caso di piena, per la restituzione degli stessi volumi, una volta superata la fase di emergenza.

La realizzazione di tali opere (arginature, manufatti idraulici...) funzionali a consentire l'invaso temporaneo del quantitativo d'acqua in eccesso, con esondazioni di frequenza non sempre perfettamente calcolabile, impone inevitabilmente l'acquisizione permanente di appositi spazi, mediante l'attivazione della procedura espropriativa e quindi comporta un rilevante impegno in termini finanziari per l'ente espropriante, con particolare riferimento agli oneri previsti per la relativa indennità da corrispondere al proprietario dell'area interessata.

La proposta di legge in esame invece intende prevedere e disciplinare il sistema della c.d. "servitù di allagamento": a fronte del pagamento a favore del proprietario del fondo servente di una indennità, corrispondente ad una quota dell'indennità espropriativa, l'amministrazione regionale si riserva la facoltà di poter utilizzare il terreno per la laminazione delle piene.

Più precisamente, nell'ipotesi di aree coinvolte in un processo periodico di invaso e svaso, le superfici in questione, una volta gravate da tale onere, possono comunque mantenere l'attuale destinazione d'uso e rimanere nel possesso degli attuali proprietari, i quali subiscono però alcune limitazioni al diritto di proprietà ed all'eventuale esercizio di attività di impresa, nonché danni alle produzioni agricole future.

Pertanto, il necessario "ristoro" da corrispondere in favore di tali soggetti deve essere quantificato tenendo conto dei vincoli derivanti dall'imposizione di tale servitù sulle aree destinate all'esondazione controllata, rappresentati dai danni causati dalla limitazione posta al bene immobile e dalla mancata produzione.

Di conseguenza, il ricorso a tale particolare strumento di mitigazione del rischio idrogeologico, come alternativa alla procedura ablativa ordinaria, potrà senza dubbio consentire la conservazione della destinazione agricola di produzione dei terreni, con la sola limitazione d'uso della maggiore o minore possibilità di allagamento dei medesimi, e quindi comportare un minore esborso finanziario a carico della finanza pubblica. Inoltre mentre l'onere di svolgere l'attività di manutenzione dell'area oggetto della procedura ablativa passa in capo all'ente espropriante, nell'ipotesi di costituzione della servitù di allagamento esso rimane in capo al proprietario del fondo servente, con indubbio vantaggio per l'amministrazione pubblica.

Non esiste attualmente una disciplina legislativa statale sulle modalità di costituzione delle servitù di allagamento e sui criteri di calcolo dell'indennizzo dovuto.

Le prime discipline regionali emanate in materia sono state quelle della Toscana (l.r. 29 dicembre 2003, n. 67 "Ordinamento del sistema regionale della protezione civile e disciplina della relativa attività" e s.m.i - articolo 31) e quella del Veneto (l.r. 16 agosto 2007, n. 20 "Disposizioni di riordino e semplificazione normativa" - articolo 3).

Successivamente anche l'Abruzzo e la Lombardia si sono dotate di una apposita normativa, rispettivamente con la legge regionale 30 ottobre 2015, n. 33 la quale introduce all'interno della disciplina regionale in materia di espropriazione per pubblica utilità un articolo ad hoc (articolo 17 bis) dedicato appunto alle servitù di allagamento, e con la l.r. 15 marzo 2016, n. 4, dettata in materia di difesa del suolo e prevenzione e mitigazione del rischio idrogeologico, la quale nell'articolo 25 tratta appunto delle c.d. "servitù idrauliche."

Al di fuori di tali esperienze regionali il riferimento normativo alla costituzione di tali servitù può essere rinvenuto negli istituti di carattere generale ed in particolare nella costituzione, previo indennizzo, di una servitù prediale pubblica di allagamento.

A tale proposito appare pertinente il richiamo all'articolo 44 del Testo Unico sull'espropriazione per pubblica utilità (d.p.r. 8 giugno 2001, n. 327) riguardo al quale la giurisprudenza ha chiarito che: "... detto indennizzo è commisurato non a criteri predeterminati, come nel caso dell'indennità di esproprio, ma al variabile pregiudizio effettivo ed attuale subito dal proprietario del fondo. (cfr Cass. Civile, sez. I - 23 novembre 2000, n. 15130).

Giova evidenziare che, a livello regionale, la possibilità di costituire servitù di allagamento è già contemplata nel Piano stralcio di bacino per l'assetto idrogeologico dei bacini di rilievo regionale (PAI) delle Marche (DACR n. 116/2004) laddove (art. 15 delle Norme di attuazione) prevede che i progetti per la realizzazione degli interventi previsti dal piano, oltre ad individuare le aree da espropriare relativamente agli argini, ai manufatti e a quant'altro possa risultare, per occupazione permanente, necessario alla migliore funzionalità delle opere previste e alla loro gestione, possono anche prevedere aree da assoggettare a specifiche servitù conseguenti all'attuazione dei manufatti, alla loro gestione ed al loro funzionamento.

Viene inoltre specificato che ai proprietari delle aree interessate saltuariamente da esondazione controllata va riconosciuto un indennizzo a seguito di allagamento che possa garantire un serio ristoro del sacrificio e/o danno subito.

Tuttavia prevedere e disciplinare con apposita legge regionale questo particolare strumento di prevenzione del rischio idraulico offre innanzitutto il vantaggio di dettare disposizioni valide in tutto il territorio regionale e quindi non relative solamente alle aree comprese nei bacini di rilievo regionale; in secondo luogo la normativa che si intende introdurre contiene disposizioni specifiche anche in merito al calcolo dell'indennità derivante dalla costituzione di tale servitù; infine con l'intervento normativo in esame si codifica a livello di normazione primaria la possibilità di ricorrere all'istituto della servitù di allagamento, attualmente contenuta solo in un atto pianificatorio regionale.

La proposta di legge si compone di tre articoli.

L'articolo 1 introduce all'interno della legge regionale 25 maggio 1999, n. 13 "Disciplina regionale della difesa del suolo" una nuova disposizione (articolo 16 bis) diretta ad attribuire alla Regione, alla quale a seguito della l.r. 13/2015: "Disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative esercitate dalle Province", sono state trasferite le funzioni amministrative spettanti alle province quali Autorità idrauliche, la facoltà di costituire servitù di allagamento sulle aree interessate dalla periodica espansione delle acque e per le quali non si intende procedere con l'espropriazione.

Viene poi specificato che al proprietario del fondo servente deve essere corrisposta una indennità pari ad una quota dell'indennità di esproprio.

La individuazione esatta dei criteri da seguire per la quantificazione di tale indennità è demandata alla Giunta, previo parere della competente commissione assembleare. La proposta di legge precisa che nel calcolo devono essere considerati in ogni caso la frequenza e la durata delle piene, i volumi d'acqua previsti, i tiranti idrici nonché l'esistenza di eventuali vincoli idrogeologici.

L'articolo 2 contiene l'invarianza finanziaria in quanto gli oneri finanziari derivanti dal pagamento delle indennità per la costituzione delle servitù di allagamento vengono quantificati nel quadro economico dei singoli interventi.

L'articolo 3 detta le disposizioni transitorie.

**PARERE ESPRESSO DAL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI
AI SENSI DELL'ARTICOLO 11, COMMA 4, DELLA LEGGE REGIONALE 4/2007**

IL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI

Vista la proposta di legge n.166/2017, ad iniziativa dei consiglieri Biancani, Giacinti, Giancarli, Micucci, concernente "Modifica alla legge regionale 25 maggio 1999, n. 13 "Disciplina regionale della difesa del suolo", nel testo presentato dai proponenti;

Visto l'articolo 11, comma 4, della l.r. 4/2007;

Verificata l'impossibilità di riunire il Consiglio delle Autonomie Locali entro la scadenza del termine ai fini dell'espressione del parere di competenza;

Visto l'articolo 20, comma 5, del Regolamento Interno del Consiglio delle Autonomie Locali;

Preso atto della decisione del Presidente di attivare la procedura di approvazione del parere online indicata all'articolo 20, comma 5;

Vista la proposta di parere formulata dal relatore Paolo Calcinaro e sottoposta all'approvazione del Consiglio attraverso la comunicazione online a tutti i componenti del Consiglio stesso in data 15 novembre 2017;

Verificato che, nel termine di tre giorni dal ricevimento, non sono pervenuti pronunciamenti contrari;

Dato atto, pertanto, che, ai sensi del citato comma 5 dell'articolo 20 del Regolamento Interno del Consiglio, il presente parere si intende approvato in data 18 novembre 2017;

DELIBERA

di esprimere parere favorevole.

Il Presidente
Augusto Curti

PARERE ESPRESSO
DAL CONSIGLIO REGIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO
AI SENSI DELL'ARTICOLO 4, COMMA 1, DELLA LEGGE REGIONALE 15/2008

IL CONSIGLIO REGIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Vista la proposta di legge n.166/2017, ad iniziativa dei consiglieri Biancani, Giacinti, Giancarli, Micucci, concernente "Modifica alla legge regionale 25 maggio 1999, n. 13 "Disciplina regionale della difesa del suolo", nel testo presentato dai proponenti;

Visto l'articolo 4, comma 1, lettera c), della l.r. 15/2008;

Verificata l'impossibilità di riunire il Consiglio Regionale dell'Economia e del Lavoro entro la scadenza del termine ai fini dell'espressione del parere di competenza;

Preso atto della decisione del Presidente di attivare la procedura di approvazione del parere telematico, come disposto dall'articolo 19 del Regolamento interno di questo Consiglio;

Vista la proposta di parere formulata dal relatore Gianfranco Santi sottoposta all'approvazione del Consiglio, attraverso la comunicazione telematica a tutti i componenti del Consiglio stesso in data 10 novembre 2017;

Preso atto delle motivazioni illustrate dal relatore e riportate nell'Allegato A;

Verificato che, nel termine previsto, non sono pervenuti pronunciamenti contrari;

Dato atto, pertanto, che, in base alla citata decisione, il presente parere si intende approvato in data 13 novembre 2017;

DELIBERA

di esprimere parere contrario.

Il Presidente
Marco Manzotti

Allegato A

RELAZIONE

In relazione alla proposta di legge regionale in oggetto, pur nella consapevolezza dell'importanza di intervenire sul territorio sia per prevenire o limitare i danni da esondazione e dissesto idrogeologico, sia per costituire bacini di accumulo dove reperire nuove risorse idriche a disposizione della popolazione e delle attività economico produttive in periodi di crescente siccità, si rileva che nel testo proposto:

- non si definisce, neppure a livello di linee di indirizzo, né il metodo di calcolo (tenere presente la tipologia di colture praticate nel terreno oggetto di intervento) né la percentuale della indennità da versare al proprietario del terreno avendo come riferimento quella di esproprio;
- non si distingue tra proprietario e conduttore del fondo, rimanendo di fatto quest'ultimo escluso da qualunque indennizzo, pur essendo il soggetto maggiormente colpito da eventuale esondazione, in quanto effettivo coltivatore del terreno;
- si lascia a carico del proprietario del fondo la manutenzione della struttura, con tutte le implicazioni inerenti alla sua responsabilità giuridica in caso di esondazione, senza prevedere alcun compenso specifico al riguardo. Sembra infatti dal testo che indennità di servitù di allagamento sia da considerare “una tantum”, come quella di esproprio, e non versata annualmente;
- indennità viene calcolata per “area di esondazione controllata” (non indicato alcun criterio di delimitazione di tali aree) senza prevedere alcun tipo di intervento per aree limitrofe (possedute anche da altri soggetti) colpite da esondazione (eventuali danni sono da imputare al proprietario del terreno in quanto responsabile della manutenzione della struttura ??). Senza dimenticare che spesso un terreno allagato risulta non coltivabile per una pluralità di anni.

Per quanto sopra si propone di esprimere parere contrario.