

CAMERA DEI DEPUTATI ^{N. 2962}

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

TERRAROLI, LAVAGNOLI, CARUSO, de CARNERI,
ABBIATI DOLORES

Presentata il 22 maggio 1974

Istituzione del Comprensorio del Garda

ONOREVOLI COLLEGHI! — È universalmente riconosciuto che il lago di Garda costituisce uno dei più inestimabili patrimoni naturali e di civiltà del nostro Paese. Eppure, in pochi anni, una politica imprevedente e dissennata di sfruttamento del lago come « bene di uso » e, persino, come bacino idrico ha indotto tali processi di pressione demografica a riva di lago, di squilibrio economico-sociale tra il lago e il suo entroterra naturale, di distruzione di rilevanti valori ambientali e paesistici e, congiuntamente, di alterazione del suo « equilibrio ecologico » (clima, flora, fauna) da produrre guasti irreparabili e minacciare sempre più da vicino vasti e diffusi fenomeni di congestione urbanistica, per un verso, e di degrado, per l'altro.

Il *boom* turistico degli anni '60, in quanto effetto e causa della mitologia, falsa e ingannevole, più o meno inconsapevolmente costruita sulla cosiddetta « vocazione naturale » di questo territorio, è progressivamente cresciuto su se stesso fino a rischiare oggi l'autosoffocamento per congestione. La corsa all'urbanizzazione e all'impresa « turistica » di ogni dimensione e tipologia, la corrispondente liquidazione dell'azienda contadina e mezzadrile nell'entroterra e la stagnazione o il regresso delle attività produttive dell'industria manifatturiera, i conseguenti fenomeni nel movimento della popolazione residente

hanno indotto fattori di alterazione e distorsione sia nei processi di formazione del reddito sia nella composizione di forza-lavoro sia nella destinazione delle risorse. In pochi anni migliaia di lavoratori sono stati condannati a correre l'alea dell'impresa familiare o costretti all'emigrazione o alla pendolarità (a conferma, drammatica, della precarietà e della settorialità del *boom*). Contemporaneamente i comuni a riva di lago sono stati travolti dalla corsa all'urbanizzazione (politica urbanistica, quanto meno colpevolmente, dissennata a fronte della « progressione geometrica » degli oneri sociali a carico della collettività per spese di urbanizzazione e servizi tecnologici), mentre i comuni degli altopiani alle spalle del lago sono precipitati, di pari passo, in una condizione di sottosviluppo e di progressiva insufficienza di mezzi e di dotazioni per i servizi fondamentali. Il quadro tuttavia non sarebbe completo se a tutto questo non si aggiungesse il fatto che lo Stato, quando interviene, produce guasti come quelli determinati dalla riduzione del lago a bacino idrico per la regimazione delle acque nel sistema Adige-Mincio o si limita a misure di tamponamento, tanto dispendiose quanto inutili, per fronteggiare lo stillicidio di frane che interrompono puntualmente ogni anno la vitale arteria della Gardesana occidentale.

Ai meccanismi economici e politici, a cui va imputato questo stato di cose, si somma e si intreccia — come concausa altrettanto rilevante — la conflittualità « naturale » del « sistema » istituzionale vigente (ancorché contrario alla prescrizione autonomistica della Costituzione). Oltre allo Stato, alle regioni, ai comuni, hanno competenza sul territorio gardesano quattro province (di cui una, quella di Trento, a statuto speciale) e, quindi, quattro prefetture, quattro camere di commercio, quattro enti provinciali del turismo, e, conseguentemente, quattro « sistemi » di uffici della pubblica amministrazione, senza contare le aziende autonome di soggiorno e cura, le capitanerie di porto (o loro surrogati) e così via. Il municipalismo e il particolarismo insieme con la sovrapposizione e il conflitto permanente delle competenze, la polverizzazione degli interventi, lo spreco dei mezzi non possono che essere le caratteristiche peculiari di un simile « sistema » istituzionale.

Eliminare la duplice strozzatura dello sviluppo, squilibrato e distorto, dell'economia gardesana e della correlativa incapacità del « sistema » istituzionale vigente a ordinarlo secondo criteri moderni di economia integrata e di razionale e funzionale uso del territorio è la motivazione di fondo della presente proposta di legge.

Essa era già stata presentata nella V legislatura (proposta di legge n. 2947, presentata alla Camera dei deputati il 18 dicembre 1970) ed era già stata iscritta all'ordine del giorno della II Commissione permanente della Camera (congiuntamente alla concorrente proposta di legge n. 2946). I proponenti ritengono di doverla ripresentare oggi proprio perché la dinamica dei fenomeni economici e sociali in atto nell'area, da una parte, e la stimolante presenza delle regioni, delle comunità montane e di altri modi e forme di aggregazione intercomunale, dall'altra, ne riconfermano l'attualità.

Naturalmente nella presente proposta di legge si è voluto tener conto, in particolare, di quel che è cambiato e di quel che sta cambiando — nonostante gli impedimenti e gli ostacoli frapposti dal « potere centrale » — nell'ordinamento dello Stato e delle autonomie locali in seguito alla istituzione delle Regioni a statuto ordinario e in conseguenza del rilievo che in questo processo viene ad assumere il comune.

Per questo i proponenti alla soluzione tradizionale della « entificazione » del nuovo

istituto (come somma di poteri e di competenze in sovrapposizione gerarchica rispetto ai comuni) hanno preferito identificare la natura e le funzioni del comprensorio in un processo di aggregazione di volontà politiche e di poteri comunali che, senza intaccare in nulla l'autonomia e il ruolo dell'ente locale, ne proietta le funzioni e i poteri in una più ampia dimensione politica e territoriale. Così il comprensorio è concepito, per un verso, come organo di base della programmazione regionale e, per l'altro, come fattore di raccordo e di promozione dei diversi momenti (e livelli) in cui si articola — a seconda delle funzioni — il processo di aggregazione intercomunale.

Per gli stessi motivi i proponenti affidano alle Regioni interessate il compito di provvedere — con atti propri e in aderenza ai rispettivi statuti — alla delimitazione territoriale del comprensorio, alla istituzione del controllo sui suoi atti, a trasferirgli le funzioni e i mezzi per la realizzazione dei suoi fini istituzionali (in quanto scelte e obiettivi propri delle Regioni stesse) così come affidano agli organi del nuovo istituto il compito di regolamentare la sua organizzazione interna, la sua attività, il suo rapporto con le altre realtà istituzionali e con l'intera società civile.

Nella formulazione di questa proposta abbiamo costantemente avuto presente una duplice preoccupazione. Da una parte rispettare rigorosamente i poteri e l'autonomia politica delle Regioni della Lombardia e del Veneto e, in particolare, della provincia autonoma di Trento. Questa esigenza crediamo di aver soddisfatto ispirandoci costantemente e sostanzialmente (quando non anche letteralmente) ai rispettivi statuti regionali. Dall'altra esaltare il ruolo nuovo del comune quale destinatario di tutte le (fondamentali) funzioni amministrative e quale soggetto primario (istituzionale) della programmazione in una nuova dimensione comunitaria. Questa esigenza crediamo di aver soddisfatto individuando in un permanente rapporto tra il comprensorio e le realtà istituzionali di base e l'insieme della società civile uno dei nuovi modi di essere (e di operare) delle autonomie locali che rompe ogni forma di verticalizzazione burocratica.

Si tratta, in definitiva, di una prima (senza dubbio imperfetta e parziale) proposta di riforma del sistema delle autonomie locali, riferita a una specifica e atipica realtà che, tuttavia, ne esalta, a nostro giudizio, la necessità e l'urgenza.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

Per la tutela, la valorizzazione e lo sviluppo del lago di Garda e del suo territorio è istituita l'associazione tra i comuni che ne costituiscono il bacino. L'associazione è denominata comprensorio del Garda.

ART. 2.

Fini istituzionali del comprensorio del Garda sono:

a) la formazione, l'adozione e la realizzazione, nel quadro del programma economico nazionale e dei piani di sviluppo delle regioni della Lombardia e del Veneto e della provincia autonoma di Trento e con la partecipazione delle popolazioni e delle istituzioni e associazioni operanti nel suo ambito territoriale, di un piano generale di sviluppo economico e sociale della zona e di un piano urbanistico per il suo assetto territoriale;

b) la promozione e il coordinamento degli interventi intesi a conseguire il pieno impiego di tutte le risorse nel quadro di una economia integrata, la tutela e la valorizzazione dell'ambiente naturale e del patrimonio paesaggistico e storico, l'uso sociale delle risorse ambientali e ogni altro obiettivo di valorizzazione e di sviluppo della zona.

ART. 3.

Per l'espletamento dei suoi fini istituzionali il comprensorio del Garda:

1) assume le funzioni che gli sono delegate, ai sensi della presente legge o per provvedimenti successivi, dallo Stato, dalle regioni della Lombardia e del Veneto e dalla provincia autonoma di Trento, dalle Amministrazioni provinciali di Brescia, Mantova e Verona;

2) delega di volta in volta ai comuni, singoli o associati, l'esecuzione delle opere e degli interventi di attuazione dei piani, che rientrino nella loro competenza territoriale, provvedendo per le opere e per gli interventi di dimensione comprensoriale a promuovere l'istituzione di appositi consorzi intercomunali generali;

3) promuove le aggregazioni tra i comuni che si rendono necessarie, ai diversi livelli, per la gestione di funzioni amministrative, proprie o delegate, e di servizi.

ART. 4.

Per il conseguimento dei suoi fini istituzionali e per l'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dei precedenti articoli, il comprensorio del Garda:

1) esercita i poteri e le funzioni di programmazione economica e di pianificazione territoriale che gli sono attribuiti, con propri provvedimenti e secondo la normativa in materia di ciascuna, dalle regioni della Lombardia e del Veneto e dalla provincia autonoma di Trento;

2) assume le funzioni di bacino per la sistemazione idrogeologica ed esercita i poteri e le funzioni per la regimazione e l'uso delle acque del lago e dei suoi emissari e immissari, secondo le prescrizioni in materia della legislazione nazionale e della normativa delle regioni della Lombardia e del Veneto e della provincia autonoma di Trento;

3) può promuovere ed eseguire direttamente, secondo le prescrizioni delle relative normative regionali in materia, le opere e gli interventi intesi a depurare le acque del lago e dei suoi emissari e immissari, per i tratti compresi nel suo ambito territoriale, e a conservarne e migliorarne le caratteristiche naturali, con la facoltà di istituire ed esigere contributi di miglioria da enti e da privati che ne risultino, anche indirettamente, beneficiari; eccezion fatta per i comuni ricadenti nell'ambito territoriale della provincia autonoma di Trento per i quali vale la normativa in materia della provincia;

4) è chiamato dallo Stato, dalle regioni della Lombardia e del Veneto, dalle amministrazioni provinciali di Brescia, Mantova e Verona a formulare preventivamente pareri motivati in ordine:

a) a ogni spesa pubblica per opere o interventi che in qualsiasi modo interessino la zona;

b) alla regimazione e all'uso di acque che comunque interessino il bacino;

c) alla formulazione di piani territoriali e urbanistici che in qualunque modo possono interessare il suo assetto territoriale;

e ha facoltà di proposta nei confronti delle Amministrazioni predette per iniziative e programmi di opere o interventi che rientrino

nelle sue finalità e nelle sue competenze; eccezion fatta per i comuni ricadenti nell'ambito territoriale della provincia autonoma di Trento per i quali vale la normativa della provincia in materia di procedure e di rapporti con gli enti locali.

ART. 5.

Entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge le regioni della Lombardia e del Veneto e la provincia autonoma di Trento, d'intesa tra loro e sentite le Amministrazioni comunali e provinciali e le comunità montane interessate, delimitano con propri provvedimenti e ciascuna per la parte di territorio di sua competenza il perimetro del bacino.

I comuni compresi nel perimetro costituiscono, ai sensi della presente legge, il comprensorio del Garda.

La facoltà di associazione nel comprensorio di comuni contermini è regolamentata dal suo statuto e diventa effettiva soltanto dopo l'approvazione degli atti relativi da parte degli organi di controllo competenti.

ART. 6.

Gli organi del comprensorio del Garda sono:

- 1) l'assemblea;
- 2) il consiglio direttivo;
- 3) il presidente.

ART. 7.

L'assemblea è l'organo deliberante del comprensorio; è composta di sessanta membri scelti tra i consiglieri comunali dei comuni che lo costituiscono; elegge nel suo seno la presidenza dell'assemblea, il consiglio direttivo, il presidente del comprensorio e il collegio dei revisori dei conti.

L'assemblea è eletta con il metodo proporzionale, secondo la normativa in vigore per i comuni maggiori, sulla base di liste concorrenti di candidati e con voto limitato in modo da garantire che almeno un terzo dei suoi componenti sia espresso dalle minoranze.

L'assemblea è eletta nella riunione congiunta dei consigli comunali dei comuni che costituiscono il comprensorio. Per la prima volta la riunione congiunta è convocata, entro trenta giorni dall'avvenuta delimitazione del

comprensorio, dal sindaco di Desenzano del Garda, che la presiede.

L'assemblea elegge, nel suo seno, un presidente e due vicepresidenti, di cui uno espresso dalle minoranze.

Nella prima seduta dopo la sua costituzione l'assemblea procede alla elezione della presidenza. Nelle sedute successive provvede soltanto alla elaborazione e all'adozione dello statuto. Provvede alla elezione del consiglio direttivo e del presidente del comprensorio, nella seduta successiva all'approvazione dello statuto da parte degli organi regionali. Per la prima volta l'assemblea è convocata dal consigliere anziano e successivamente dal suo presidente.

ART. 8.

Il consiglio direttivo è l'organo esecutivo del comprensorio. È eletto con voto limitato in modo da garantire che almeno un terzo dei suoi componenti sia espresso dalle minoranze.

ART. 9.

Il presidente del comprensorio è il suo organo rappresentativo. È eletto a maggioranza assoluta dei componenti dell'assemblea.

ART. 10.

L'assemblea dura in carica fino alla scadenza della maggior parte dei consigli comunali dei comuni che costituiscono il comprensorio. Lo statuto stabilisce le modalità per il suo rinnovo.

Il consiglio dura in carica quanto l'assemblea che lo ha eletto. I suoi membri possono decadere o dimettersi o essere revocati; le relative modalità sono stabilite dallo statuto che regola anche le dimissioni, la decadenza e la revoca del presidente del comprensorio, nonché la decadenza e le dimissioni dei membri dell'assemblea.

ART. 11.

Entro novanta giorni dalla sua prima riunione l'assemblea adotta lo statuto nel comprensorio del Garda.

Nei sessanta giorni successivi lo statuto adottato è discusso dai consigli comunali dei comuni che costituiscono il comprensorio. I consigli comunali approvano lo statuto inte-

gralmente o con riserva, motivando le eventuali obiezioni o riserve nella delibera di approvazione.

Nei sessanta giorni successivi le regioni della Lombardia e del Veneto e la provincia autonoma di Trento approvano lo statuto con propri provvedimenti e secondo le norme e le procedure stabilite in materia dai rispettivi statuti.

ART. 12.

Contestualmente all'approvazione dello statuto del comprensorio del Garda, le regioni della Lombardia e del Veneto e la provincia autonoma di Trento, d'intesa tra loro e ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione e dell'articolo 14 della legge costituzionale 28 febbraio 1948, n. 5, provvedono a delegare ad esso le competenze e le funzioni per il conseguimento dei suoi fini istituzionali e a predisporre la regolamentazione dei controlli sui suoi atti.

Il comprensorio del Garda è costituito ed entra in funzione, secondo il disposto della presente legge e dei relativi provvedimenti regionali, soltanto all'atto dell'approvazione del suo statuto da parte degli organi regionali.

ART. 13.

Il comprensorio del Garda esercita i poteri e le funzioni che gli sono delegati e persegue i fini determinati dal suo statuto, ha la capacità giuridica di compiere tutti gli atti e i negozi necessari all'espletamento dei suoi compiti e può stare in giudizio per le azioni che ne conseguono.

Esso opera sotto l'indirizzo dei comuni, che lo costituiscono, nelle forme e secondo le modalità stabilite dal suo statuto. A tale fine lo statuto del comprensorio del Garda stabilisce:

1) le modalità per assicurare il permanente concorso dei singoli comuni alla formazione dei suoi principali atti mediante l'invio dei relativi progetti di delibera ai fini di un preventivo dibattito nei consigli comunali; la facoltà ai comuni di richiedere il riesame di determinati atti del comprensorio; le conferenze periodiche dei consigli comunali per discuterne l'attività e i programmi e altre forme di concorso ritenute opportune, nonché le modalità per garantire la più ampia partecipazione popolare;

2) la composizione e le funzioni del consiglio direttivo e del collegio dei revisori dei

conti; le attribuzioni del presidente del comprensorio; i diritti e i doveri dei membri dell'assemblea e la decadenza e la revoca da ogni incarico;

3) la struttura interna dei vari organi e la regolamentazione della loro attività, la costituzione di organismi consultivi e di partecipazione e ogni altra norma che possa riguardare la vita e l'attività del comprensorio;

4) la facoltà di recesso dei comuni associati o di adesione dei comuni contermini;

5) ogni altra misura prescritta dalla presente legge o dagli statuti regionali.

ART. 14.

Il comprensorio del Garda, nell'espletamento della sua attività, si avvale di norma dell'opera degli uffici e del personale dei comuni che lo costituiscono, nonché di personale comandato dalle regioni e dalle province.

Alla eventuale collaborazione di esperti e di organismi tecnici provvede, di volta in volta, con apposite convenzioni.

ART. 15.

Entro un anno dall'approvazione dello statuto l'assemblea del comprensorio approva il piano di coordinamento territoriale della zona con riferimento alla viabilità e alle altre linee di comunicazione, alle zone da riservare a speciali destinazioni e ai nuovi insediamenti edilizi e, in particolare, alle infrastrutture turistiche, alla salvaguardia delle caratteristiche ambientali e storiche, agli insediamenti industriali e di servizi compatibili con la prevalente destinazione turistica della zona. Nella predisposizione del piano il comprensorio recepisce i piani urbanistici delle comunità montane operanti nel suo ambito e tiene conto degli strumenti urbanistici adottati dai comuni.

Il piano è adottato dall'assemblea generale dopo che i consigli comunali e le comunità montane operanti nel comprensorio avranno espresso su esso il loro motivato parere, che va dato entro 60 giorni dalla comunicazione e del quale l'assemblea deve tener conto nella delibera di adozione. Il piano è immediatamente vincolante in attesa dell'approvazione da parte degli organi regionali, eccezion fatta per i comuni ricadenti nel territorio della provincia autonoma di Trento per i quali vige il piano urbanistico approvato con legge provinciale del 17 settembre 1967, n. 7. Dopo la approvazione del piano i comuni operanti

nella zona sono tenuti ad adeguare i loro piani urbanistici ai suoi criteri e obiettivi e i privati sono tenuti a osservarne le prescrizioni.

Il piano all'atto dell'approvazione da parte degli organi delle regioni della Lombardia e del Veneto entra a far parte dei rispettivi piani regionali di coordinamento per la parte di rispettiva competenza territoriale.

Nel caso si rendesse necessario modificarlo per armonizzarlo con i piani territoriali dell'una e dell'altra regione o al fine di coordinarlo con altri piani analoghi, gli organi regionali prima di deliberare tali modifiche devono sentire le osservazioni e le controdeduzioni dell'assemblea del comprensorio, secondo le procedure stabilite dai rispettivi statuti.

Ogni variante del piano e ogni successivo piano territoriale della zona sono adottati con le procedure stabilite dal presente articolo.

ART. 16.

Nel termine e con le modalità indicati nel precedente articolo l'assemblea del comprensorio del Garda provvede ad adottare il piano di sviluppo della zona che entra a far parte per la rispettiva competenza dei piani di sviluppo delle regioni della Lombardia e del Veneto una volta che sia stato approvato, con le procedure indicate nel precedente articolo, dai rispettivi organi; eccezion fatta per i comuni ricadenti nel territorio della provincia autonoma di Trento, per i quali vale la normativa in materia della provincia.

ART. 17.

Agli oneri finanziari del comprensorio si provvede:

1) con i contributi annuali dei comuni che lo costituiscono, secondo la quota fissata dall'assemblea;

2) con le assegnazioni di fondi in relazione alle deleghe concesse ai sensi del precedente articolo 12 e di contributi speciali da parte dello Stato e di altri enti per l'esecuzione delle opere di cui al punto 3 del precedente articolo 4;

3) con i proventi dei contributi di miglìoria, di cui al punto 3 del precedente articolo 4.

L'ammontare dei fondi, da assegnarsi a norma del punto 2 del precedente comma, è liquidato da ciascun organo delegante, anno

per anno, sulla base dei preventivi di spesa presentati dal comprensorio, salvi i conguagli da effettuarsi in seguito alla presentazione del rendiconto.

Il comprensorio del Garda può avvalersi di erogazioni e di agevolazioni di qualsiasi natura concesse da organismi internazionali. Può altresì ricorrere all'emissione di obbligazioni e alla accensione di mutui passivi, oltre che alla contrazione di debiti a breve termine. Può anche accettare, per il conseguimento dei propri fini istituzionali, lasciti, donazioni, contributi da enti e da privati.