x legislatura — ottava commissione — seduta del 9 gennaio 1991

## COMMISSIONE VIII

## AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI

93.

# SEDUTA DI MERCOLEDÌ 9 GENNAIO 1991

#### PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIUSEPPE BOTTA

### INDICE

	PAG
Disegno di legge (Discussione e rimessione in Assemblea):	
Modifica dell'articolo 34 della legge 18 maggio 1989, n. 183, concernente consorzi idraulici (4471-bis)	. 3
Botta Giuseppe, Presidente, (DC) Relatore	3, 4, 8
Cerutti Giuseppe (PSI)	6
Lorenzetti Pasquale Maria Rita (PCI)	4, 7
Manfredi Manfredo (DC)	6, 7
Nucara Francesco, Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici	8
Tarabini Eugenio (DC)	4



#### La seduta comincia alle 17,15.

DINO MAZZA, Segretario, legge il processo verbale della seduta precedente. (È approvato).

Discussione del disegno di legge: Modifica dell'articolo 34 della legge 18 maggio 1989, n. 183, concernente consorzi idraulici (4471-bis).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Modifica dell'articolo 34 della legge 18 maggio 1989, n. 183, concernente consorzi idraulici ».

Onorevoli colleghi, onorevole sottosegretario, in qualità di relatore ricordo che il provvedimento al nostro esame è stato da tempo sollecitato; infatti, da quasi due anni si attende l'attuazione dell'articolo 34 della legge n. 183 del 1989 sulla difesa del suolo. Il suddetto articolo prevede la soppressione dei consorzi idraulici di terza categoria e stabilisce che il Governo, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, è delegato ad emanare norme aventi valore di legge dirette a disciplinare il trasferimento allo Stato e alle regioni, nell'ambito delle relative competenze funzionali operative e territoriali, delle funzioni esercitate dai consorzi nonché a trasferire i rispettivi uffici e beni. Si dispone, inoltre, che contestualmente si provveda al trasferimento allo Stato e alle regioni del personale in ruolo al 31 dicembre 1988 dei consorzi soppressi.

Il Governo non ha emanato i decreti delegati nel termine prescritto dall'articolo 34 della legge n. 183. Lo scorso anno è stato presentato il disegno di legge n. 4471, contenente una serie di norme di proroga di vari termini; l'articolo 23 di tale provvedimento prevedeva la soppressione dei consorzi idraulici di terza categoria ed il trasferimento delle funzioni da questi esercitate ai consorzi di bonifica e di irrigazione operanti nei comprensori dei predetti idraulici. Su tale norma si erano manifestati notevoli dissensi, per cui la nostra Commissione, investita dell'esame in sede consultiva del provvedimento, ha proposto alla I Commissione di stralciare l'articolo 23. La Commissione affari costituzionali, nella seduta del 15 marzo 1990, ha deliberato lo stralcio dell'articolo, che oggi costituisce il disegno di legge n. 4471-bis all'esame della nostra Commissione.

La discussione di questa norma è stata più volte sollecitata, soprattutto dal comitato dei consorzi idraulici di terza categoria del centro-nord, che ha sede a Brescia.

Mentre l'ufficio di presidenza della Commissione, convocato il 21 dicembre dello scorso anno, ha deliberato di inserire all'ordine del giorno il disegno di legge n. 4471-bis, il Governo, nell'ambito di un disegno di legge contenente varie proroghe per il 1991, ha elaborato un articolo concernente i consorzi di terza categoria, in cui viene ripresa, con integrazioni, la proposta contenuta nel parere espresso dalla nostra Commissione alla Commissione affari costituzionali sul disegno di legge n. 4471. Questo è l'articolo 8, che non ho ancora avuto la possibilità di vedere, trovandosi in fase di elaborazione presso la Presidenza del Consiglio (non si sa, inoltre, se verrà assegnato in prima lettura alla Camera o al Senato) tuttavia è identico all'articolo 34 del disegno di legge.

MARIA RITA LORENZETTI PASQUALE. Che tipo di provvedimento è quello che sta per essere emanato?

PRESIDENTE. Nella serie di proroghe di termini diversi è stata inserita anche una norma che ha la dicitura identica a quella dell'articolo 34. Vi è stata una sollecitazione da parte dei consorzi a stabilire una disciplina, anche al fine della riscossione dei tributi. Ora, anche la proroga ha un limite. Il Governo, rinunciando alla proposta dello scorso anno di trasferire i consorzi idraulici ai consorzi di bonifica ed irrigazione, fa rivivere la delega fino al 31 dicembre 1991, conferendo trasferimenti allo Stato ed alle regioni secondo le proprie competenze.

Si tratta di decidere, indipendentemente da un provvedimento che contiene più norme, se vogliamo inserire, anziché la norma precedente varata dal Governo e che abbiamo stralciato lo scorso anno. questa nuova norma e rimettere il provvedimento in Assemblea, oppure se preferiamo attendere il provvedimento di proroga. Lo scorso anno avevamo proposto un utilizzo della delega fino al 30 giugno 1990, conformemente alle sollecitazioni della Commissione affari costituzionali e. per evitare la rimessione in Aula, avevamo stralciato la disposizione contenuta ora nel disegno di legge n. 4471-bis. Occorre riflettere sull'eventualità o di sospendere la discussione del provvedimento ed attendere l'iter del nuovo disegno di legge, che deve essere inevitabilmente discusso in Assemblea perché contiene una delega (e su quest'ultima mi pare di capire che siamo tutti d'accordo), oppure recepire, con un emendamento sostitutivo, la nuova formulazione del Governo

Se invece decidessimo di esaminare la norma a sé stante, essa potrebbe essere licenziata oggi stesso o in un altro momento, in attesa che l'Aula l'approvi. In tal modo, l'altra normativa potrebbe con-

sistere in una serie di proroghe di termini, che potrebbero trovare l'assegnazione in sede legislativa e, pertanto, la definizione in Commissione.

EUGENIO TARABINI. Desidero innanzitutto esprimere al presidente la mia gratitudine per avere inserito questo provvedimento all'ordine del giorno. Tuttavia, anche alla luce di quanto è accaduto in questi mesi, cioè nel periodo di tempo decorso dalla soppressione della norma, è opportuno fare alcune considerazioni. Quando al Senato fu approvata la legge sulla difesa dei suoli, il senatore Tornati inserì una norma del tutto indipendente con la quale veniva stabilito che i consorzi idraulici erano soppressi, delegando il Governo ad emanare norme per disciplinare la loro attività. Il provvedimento tornò alla Camera per essere nuovamente approvato ma, come i componenti la Commissione ambiente ricorderanno, in quella circostanza l'urgenza dei tempi costrinse la Camera ad approvare in pochi giorni un testo che non soddisfaceva completamente i deputati e che comunque avrebbe meritato un esame più approfondito, quanto meno con riferimento alla nuova norma introdotta dal Senato.

Ora ci troviamo di fronte ad una disposizione che ha determinato una serie di reazioni. Se dovessi dare un giudizio, mi rivolgerei principalmente al Governo, anche perché, alla fine, formulerò delle proposte che hanno significato soprattutto in riferimento alla loro destinazione e cioè al Governo. Mentre vi sono consorzi idraulici di terza categoria che sono ben lieti di essere soppressi, in quanto si liberano di un onere previsto dalla legge (il testo unico del 1904 sulle opere idrauliche attribuisce ai consorzi l'onere della manutenzione delle opere in difesa dei fiumi), ve ne sono altri che, essendosi provveduti di patrimoni o comunque di organizzazioni adeguate, non hanno alcun desiderio, ed anzi trovano ingiusta e violenta la soppressione fatta a loro danno.

Il Governo ha avanzato una serie di proposte; non conosco il testo del nuovo disegno di legge di proroga relativo ai termini che scadevano il 31 dicembre 1990, perché credo non sia stato ancora stampato. Pertanto, non ne conosco il contenuto neanche con riferimento ad altre materie per le quali questi termini sono prorogati, mentre sarebbe, almeno per me, estremamente interessante conoscerlo. Più penso alla soluzione che il Governo ha proposto con l'articolo 23 del testo al nostro esame, come stralcio della legge dello scorso anno, e più mi pare che questa norma non sia accettabile in quanto, evidentemente, riflette le indicazioni di alcuni consorzi idraulici di terza categoria. Suggerendo che i consorzi idraulici siano accorpati con quelli di bonifica si propone una soluzione valida laddove questi esistano nello stesso ambito territoriale; invece è paradossale ed assurdo per altre zone del nostro paese dove non esistono consorzi di bonifica. Per esempio, nella mia provincia, che è tutta circondata da montagne, questi ultimi non esistono e quello più vicino – al quale dovrebbero affluire le attività dei consorzi idraulici di terza categoria - è il consorzio della pianura bergamasca, un ente che si trova ad oltre cento chilometri di distanza. Pertanto, se la soluzione da adottare fosse questa, sarebbe preferibile la proposta del senatore Tornati, che è molto più rigorosa e logica. Devo anzi correggere l'impostazione che ho sostenuto stamane nel corso di un colloquio informale con il presidente; infatti, la soprospettata dall'articolo luzione comma 2, della legge n. 183 del 1989 è tecnicamente ineccepibile dal punto di vista legislativo, in quanto si prevede che il trasferimento in questione avvenga non solo alle regioni, ma anche agli enti competenti dal lato esecutivo. Comunque, la soluzione prospettata dal senatore Tornati è preferibile.

Tuttavia, si pone un problema relativo a quei consorzi che non intendano rassegnarsi all'applicazione della norma in esame, che prevede il loro scioglimento. Tali consorzi per il momento sono rimasti tranquilli in quanto le regioni hanno rivolto loro un invito ad esercitare attività di propria competenza, sia pure in via di ordinaria amministrazione. Tuttavia, appena si passerà alla fase esecutiva del provvedimento in esame, i consorzi stessi reagiranno e chiederanno che la norma in questione sia dichiarata illegittima dal punto di vista costituzionale. Essa, infatti, si presta a rilievi tutt'altro che marginali.

In primo luogo, si configura probabilmente una violazione dell'articolo 18 della Costituzione, relativo alla libertà di associazione. In proposito, potrei ricordare la sentenza della Corte costituziomale con cui fu dichiarato illegittimo l'articolo 1 della legge Crispi del 1890 sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, in particolare laddove non si consentiva a tali enti, di cui era stata dichiarata la soppressione, di sopravvivere, qualora ne avessero i requisiti, come associazioni di diritto privato.

Dal momento che i consorzi idraulici di cui ci stiamo occupando rappresentano un'espressione di associazionismo, ci troviamo di fronte ad un problema che merita un esame approfondito.

Si configura, inoltre, una violazione dell'articolo 42 della Costituzione in base al quale, laddove si proceda ad espropri, si deve provvedere ai relativi indennizzi. Nel caso al nostro esame, siamo in presenza di soggetti privati che vengono soppressi e le cui attività sono trasferite ad enti pubblici.

Inoltre, la norma in esame potrebbe essere in contrasto anche con l'articolo 81 della Costituzione, in quanto prevede, a carico dello Stato e delle regioni, maggiori oneri connessi alla manutenzione.

Sulla base di tali considerazioni, sono disposto a presentare un emendamento con il quale, pur non modificando sostanzialmente la disciplina configurata, si prevede le possibilità di sopravvivenza per i consorzi che intendano restare in vita. In sostanza, riterrei opportuno applicare alla fattispecie in esame lo stesso principio sancito della sentenza della Corte costituzionale alla quale ho fatto riferimento in precedenza. Mi riservo, comunque, di formalizzare un emendamento in tal senso nel corso della stessa seduta odierna.

GIUSEPPE CERUTTI. Desidero in primo luogo richiamare l'attenzione del presidente e dei colleghi sulla fase istitutiva dei consorzi idraulici di terza categoria, disciplinati dal regio decreto n. 523 del 1904, nonché sulle finalità che essi avrebbero dovuto svolgere.

Mi domando quindi per quale motivo sia stata accolta l'ipotesi di sopprimere tali consorzi. Ritengo che ciò sia avvenuto sulla base di una valutazione comune a tutte le forze politiche, effettuata alla luce di una normativa radicalmente diversa rispetto a quella del passato, in base alla quale i consorzi ed i bacini di carattere nazionale rientrano nella competenza del Governo, mentre quelli locali sono a carico delle regioni. Le competenze in materia, quindi, non potevano più essere suddivise sulla base di vecchi criteri ormai superati ed in assenza di una programmazione unitaria, effettuata in collaborazione tra Stato e regioni; da tale situazione, infatti, sono scaturiti i risultati che sono sotto gli occhi di tutti. Basti pensare che la carenza degli interventi relativi ai fiumi da cui possono scaturire inondazioni ha determinato i fenomeni che conosciamo bene ed ai quali siamo chiamati a porre rimedio.

Inoltre, la soppressione dei consorzi idraulici di terza categoria rispondeva anche all'esigenza di evitare una sperequazione in base alla quale i proprietari di terreni contigui ai fiumi erano chiamati a pagare un tributo per la difesa del territorio, mentre altri proprietari non erano soggetti allo stesso trattamento. Oggi, infatti, le inondazioni colpiscono generalmente territori molto vasti, che vanno al di là della singola proprietà.

Concordo, pertanto, con il ripensamento del Governo in ordine ai consorzi idraulici di terza categoria. Sono comunque favorevole ad anticipare le iniziative del Governo stesso mediante un emendemento sostitutivo dell'intero articolo.

Il nostro obiettivo deve essere quello di consentire alle regioni di subentrare ai consorzi, risolvendo anche problemi di carattere finanziario, dal momento che siamo in presenza di strutture e personale di cui è necessario un inquadramento. Ritengo, comunque, che sia lo Stato, nelle sue strutture periferiche, sia le regioni abbiamo bisogno di personale qualificato sotto il profilo idraulico, proprio per i nuovi compiti previsti dalla legge n. 183. In tal modo oltretutto si renderebbe un atto di giustizia, eliminando nello stesso tempo una norma del 1904 che non ha più ragion d'essere.

Per ottenere tali risultati si potrebbe presentare un emendamento interamente sostitutivo dell'articolo, anticipando in tal modo le iniziative del Governo e rimettendo quindi il provvedimento in discussione all'esame dell'Assemblea. In alternativa, si potrebbe attendere la presentazione, da parte del Governo, di un provvedimento in materia.

Tuttavia, dal momento che ci stiamo occupando della materia stessa, siamo dell'avviso – lo ribadisco – di anticipare l'operato del Governo presentando l'emendamento sostitutivo al quale ho fatto riferimento.

MANFREDI. Mi riallaccio alla discussione già svolta in questa sede lo scorso anno sulla questione oggi al nostro esame e ribadisco la validità dell'articolo 34 in ordine all'obiettivo dello scioglimento dei consorzi; credo, infatti, che su questo argomento non si possa tornare, perché apriremmo un capitolo che rischierebbe di scontentare tutti. tant'è vero che il Governo ha presentato un provvedimento che non modifica l'articolo 34, ma prevede lo spostamento del termine da esso previsto al 31 dicembre 1991, termine entro il quale il Governo viene delegato dal Parlamento ad emanare norme aventi valore di legge volte a disciplinare l'assorbimento di questi enti. Nelle more della procedura dell'esercizio della delega, questi consorzi restano in vita; ma se per ipotesi, emanata la legge delega, il Governo non esercitasse la delega stessa, la data del 31 dicembre 1991 rappresenterebbe il giorno ultimo in cui resterebbe in piedi la situazione: immediatamente dopo scatterebbe lo scioglimento dei consorzi e l'applicazione dell'articolo 34, che io propongo di non modificare.

Ciò premesso, mi dichiaro disponibile fin d'ora a presentare un emendamento interamente sostitutivo dell'articolo unico contenuto nel disegno di legge al nostro esame, che recepisca il contenuto della bozza di disegno di legge del Governo. La proposta emendativa sarebbe del seguente tenore:

« Il termine previsto dall'articolo 34, comma 2, della legge 18 maggio 1989, n. 183, relativo alla delega al Governo ad emanare norme aventi valore di legge dirette a disciplinare il trasferimento allo Stato e alle regioni, nell'ambito delle relative competenze funzionali operative e territoriali, delle funzioni esercitate dai consorzi idraulici di terza categoria, nonché a trasferire i rispettivi uffici e beni, è differito al 31 dicembre 1991 ».

« Fino al momento del definitivo trasferimento allo Stato e alle regioni, le amministrazioni dei soppressi consorzi idraulici di terza categoria assicurano lo svolgimento delle funzioni precedentemente espletate e continuano a riscuotere i contributi previsti dalla legislazione vigente ».

« Dal 1º gennaio 1992 sono aboliti i contributi di cui al comma 2 ».

Credo che, di fronte ad una manifestazione unanime di responsabilità e di disponibilità anche politica, oltre che legislativa, da parte del Governo e del Parlamento, la Commissione possa prendere in considerazione questo emendamento, per il quale si renderebbe necessario il trasferimento dalla sede legislativa alla sede referente. L'Assemblea potrebbe così esaminare anche il nuovo disegno di legge che non è stato ancora presentato. In questo modo risolveremmo, a mio avviso, sia i problemi procedurali sia quelli di merito.

MARIA RITA LORENZETTI. Desidero esprimere la mia soddisfazione per la soluzione che si sta prospettendo, in quanto siamo sempre stati concordi con l'impo-

stazione dell'articolo 34 della n. 183. È vero che, non avendo il Governo esercitato la delega, si è creato un anno di vacatio che non ha consentito alcun tipo di amministrazione in questo settore. Anch'io ho avuto modo di parlare con i rappresentanti del comitato dei consorzi idraulici del centro-nord, al cui interno esistono posizioni differenziate: vi è anche chi concorda con la sostanza di questo articolo e con il trasferimento delle funzioni allo Stato o alle regioni. Alcuni di questi rappresentanti sollecitano giustamente una rapida approvazione della normativa, allo scopo di conferire sicurezza, continuità e certezza al settore. Concordo pertanto sul trasferimento del disegno di legge dalla sede legislativa alla sede referente.

Vorrei tuttavia esprimere una preoccupazione condivisa dall'onorevole Manfredi, con il quale ho già avuto modo di parlare informalmente. Noi concordiamo con questa impostazione perché intendiamo confermare quanto previsto dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 e dalla legge n. 183. La mia preoccupazione è che il Governo possa risultare ancora inadempiente, per cui, sulla base della norma proposta dall'onorevole Manfredi, i consorzi idraulici resterebbero ancora in vita e continuerebbe a persistere una situazione di incertezza.

Un'ultima osservazione riguarda il personale. Nell'articolo 34 della legge n. 183 si parla di trasferimento allo Stato e alle regioni del personale in ruolo al 31 dicembre 1988. È opportuno, quindi, prevedere una data per il personale in ruolo, che potrebbe essere la stessa oppure quella del 31 dicembre 1989, visto che è passato un anno.

Manfredo Manfredi. Concordo con l'onorevole Lorenzetti sull'opportunità di inserire al comma 1 del mio emendamento, dopo le parole « a trasferire » le parole « il personale in ruolo al 31 dicembre 1988 ». Inoltre, alla fine del comma 2, ritengo preferibile adottare la formulazione « legislazione istitutiva » anziché parlare di « legislazione vigente ».

x legislatura — ottava commissione — seduta del 9 gennaio 1991

PRESIDENTE. Mi pare che l'emendamento che è stato preannunciato – che sarà discusso in un'altra seduta – abbia acquisito il consenso dei vari gruppi, soprattutto per quanto riguarda la proroga del termine scaduto.

Mi pare inoltre, che sia emersa all'unanimità l'opportunità di richiedere la rimessione all'Assemblea del provvedimento.

Chiedo, quindi, che la discussione sia sospesa e che il disegno di legge in esame sia rimesso all'Assemblea.

Francesco NUCARA, Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici. A nome del Governo esprimo il consenso alla soluzione prospettata che porta ad accelerare i tempi relativi alla destinazione dei consorzi idraulici di terza categoria.

PRESIDENTE. Comunico che la mia proposta è appoggiata dal prescritto quorum di deputati.

Sospendo pertanto la discussione del disegno di legge n. 4471-bis che a norma dell'articolo 92, comma 4, del regolamento, è rimesso all'Assemblea.

La seduta termina alle 17,55.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO STENOGRAFIA DELLE COMMISSIONI ED ORGANI COLLEGIALI

DOTT. LUCIANA PELLEGRINI CAVE BONDI

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

DOTT. PAOLO DE STEFANO

Licenziato per la composizione e la stampa dal Servizio Stenografia delle Commissioni ed Organi Collegiali il 23 gennaio 1991.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO