

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 20 LUGLIO 1994

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ALBERTO PAOLO LEMBO

La seduta comincia alle 15.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui consorzi obbligatori di bonifica, l'audizione di rappresentanti della Associazione nazionale dei comuni italiani. Sono nostri ospiti, e li ringrazio, l'avvocato Pietro Padula, presidente dell'Associazione, e il dottor Matteo Giuffrida, funzionario coordinatore.

La Commissione si è ripromessa di procedere ad un ampio arco di audizioni, nel quale trovano oggi collocazione i rappresentanti degli enti locali, comuni e province, che hanno collegamenti molto stretti con l'oggetto della nostra indagine: innanzitutto l'insistenza sullo stesso territorio dei consorzi e, a volte, come è nel caso delle province, anche limitati poteri di controllo. Abbiamo a disposizione circa un'ora, per cui chiederò ai nostri ospiti una breve esposizione iniziale, incentrata in particolare sul rapporto tra l'ente locale comune ed il consorzio di bonifica: il tipo di rapporto, eventuali interferenze ed osservazioni sul rapporto stesso e sulla attività di questi enti.

L'indagine della Commissione non è ovviamente fine a se stessa, per cui, se si rileveranno inefficienze, carenze o comunque elementi negativi che possano richiedere interventi a livello legislativo, ci attiveremo immediatamente per predisporre gli opportuni rimedi. Il nostro intendi-

mento è, in sintesi, comprendere quale sia la situazione dei rapporti tra i consorzi di bonifica e le altre articolazioni della società italiana e le eventuali patologie.

PIETRO PADULA, Presidente dell'ANCI. Desidero innanzitutto ringraziare il presidente e la Commissione per l'iniziativa assunta e dire subito che la mia sarà una breve introduzione, non per – come si dice – ripassare la palla ma per metterci in sintonia con gli intendimenti della Commissione in una materia che, come è noto, ha registrato negli ultimi anni una serie di innovazioni legislative (dalla legge n. 183 del 1989 alla recente legge Galli) tutte incidenti sul sistema dei poteri locali sul territorio, che è poi un po' il cuore di quella ipotesi di riforma istituzionale che è al centro della riflessione di questa legislatura.

Il ruolo dei comuni è sempre quello più difficile da definire. Come si sa, il nostro è un paese molto frantumato nella realtà comunale. Il rapporto con le regioni ed in particolare l'applicazione dell'articolo 3 della legge n. 142 del 1990, cioè il compito attribuito dalla riforma del 1990 alle regioni per la definizione delle forme organizzative con le quali gli enti locali debbono dare risposta ai bisogni della collettività in termini di servizi prestati, sono rimasti finora – ne parleremo venerdì alla prima riunione della commissione insediata dal ministro Maroni per la revisione del sistema delle autonomie – lettera morta. Ciò proprio per la difficoltà di avviare forme di collaborazione tra i comuni con quel minimo di carattere obbligatorio e vincolante che è spesso necessario (raramente infatti si determina un consenso volontario), in particolare in una materia

così delicata – ho letto la relazione del presidente e mi è sembrata molto approfondita al riguardo – come quella della gestione della risorsa idrica, sempre al centro di contese territoriali, anche minute.

Dato il poco tempo a disposizione, non abbiamo avuto la possibilità di fare una verifica a livello nazionale sui dati più recenti, per cui ciò che dirò deriva più che altro dalla mia esperienza, che si riferisce alla Lombardia. Se la Commissione ci indicherà i punti sui quali ritiene necessaria una verifica particolare, la potremo fare, ovviamente con i limiti delle risorse a disposizione dei nostri uffici.

Il tema della risorsa idrica interessa vivamente i comuni. Ho avuto incontri con l'autorità del Po e con varie autorità di bacino e devo dire che ciò che non si riesce ad ottenere è spesso la presenza dei comuni nel procedimento di formazione della volontà di questi enti. I comuni non chiedono di svolgere direttamente funzioni alle quali spesso, soprattutto i piccoli comuni, non sarebbero in grado di far fronte; salvo alcuni grandi comuni, la maggioranza non è in grado di svolgere un ruolo diretto in materia, ad esempio, di difesa del suolo, ma i comuni sono interessatissimi alla risorsa idrica. I comuni particolarmente interessati sono quelli di montagna, che hanno sempre visto nella risorsa idrica una fonte di guadagno e vogliono partecipare alla formulazione di politiche di tutela, prevenzione e difesa del suolo. I rapporti con i magistrati del Po e con i vari uffici del genio civile per l'adozione di soluzioni tecnologiche sulle arginature dei fiumi o la livellazione delle acque sono spesso fonte di contrasti e tensioni, con il risultato che l'atteggiamento delle amministrazioni locali è piuttosto critico.

Il tema principale che oggi deve essere approfondito è l'individuazione di forme di cooperazione tra i vari livelli di governo, sia sui programmi, sia sulle modalità di concertazione per rendere corresponsabili le diverse realtà istituzionali delle politiche adottate, individuando una struttura operativa idonea a portarle avanti.

Questo è il criterio con il quale guardiamo alla cosiddetta legge Merloni, alla legge sugli appalti ed alla legge n. 109; noi non difendiamo – lo ha detto recentemente anche il ministro – la polverizzazione delle stazioni appaltanti, e cioè il diritto di ogni comune ad essere *legibus solutus* nell'attuazione degli interventi, ma chiediamo che si rispetti il principio di sussidiarietà per cui se il livello operativo locale (comuni, province e consorzi di comuni) è idoneo a portare avanti un certo tipo di opera pubblica, esso deve essere messo in condizione di procedere, e non essere espropriato da logiche centralistiche.

Non nascondo che dietro questi problemi esiste il nodo delle tariffe, che deve essere sciolto; ho l'impressione che sia sul versante della difesa del suolo, sia su quello legislativo (ricordo che la legge Galli non ha previsto alcun finanziamento), si portino avanti tutta una serie di discorsi per introdurre, in definitiva, un adeguamento delle tariffe, che ricomprenda tutte le spese di investimento ipotizzate da varie, legittime e positive iniziative per una migliore organizzazione acquedottistica e di tutele delle acque.

Ritengo che il nodo delle tariffe debba essere risolto sia per poter poi decidere quali risorse destinare ai vari settori, rendendo più efficiente l'utilizzo di una bene scarso come l'acqua, sia per garantire alle popolazioni che le tariffe non diventino un elemento di natura sostanzialmente parafiscale.

È vero che in Italia per tradizione gli acquedotti e le opere di bonifica sono state quasi integralmente finanziate dallo Stato, salvo una piccola quota che talvolta veniva addossata ai proprietari, ma non si può di colpo caricare la tariffa dell'acqua di tutta una serie di oneri, perché è necessario procedere con una certa gradualità, anche se probabilmente tali oneri hanno una loro ragione di essere dal punto di vista produttivo.

Anche se in definitiva sono i comuni che devono decidere l'entità della tariffa (mi riferisco agli usi potabili), vogliamo capire se dal Parlamento può venire un'indi-

cazione chiara per organizzare una politica delle risorse idriche capace di evitare quelle tensioni di cui ho parlato prima. Io sono bresciano e tutti sanno le contese che esistono tra le autorità che provvedono alla regolazione del lago d'Idro ed il bacino di Chiese, per il fatto che l'uso irriguo porta ad una escursione di sette metri l'anno.

La tradizione dei consorzi di bonifica, dal punto di vista storico-politico, è di grande collaborazione, soprattutto con le realtà municipali, che hanno a disposizione risorse molto scarse. Per esempio, la manutenzione dei vasi è spesso fonte di lamentele, e frequentemente i comuni sono indotti ad integrare le risorse per garantire il buon mantenimento dei canali di scolo.

Probabilmente deve essere ridefinito un rapporto più diretto e partecipe dei comuni nella fase di progettazione ed approvazione dei piani d'intervento in modo da assicurare il consenso delle popolazioni, che costituiscono l'elemento centrale per una politica di intervento in un settore così delicato di cui certamente i sindaci, soprattutto quelli eletti nelle ultime elezioni, sono i portatori più qualificati.

Ho illustrato alcune considerazioni generali, ma vorrei precisare che, come associazione, non ci siamo mai occupati direttamente di questa materia, nel senso che con i consorzi abbiamo sempre intrattenuto rapporti di tipo informativo. Siamo comunque a disposizione dei commissari per qualunque approfondimento ed ulteriore integrazione di elementi utili per portare avanti l'apprezzabile iniziativa di riordino dei consorzi di bonifica nel quadro delle modifiche da approvare, in particolare alla cosiddetta legge Galli, che affida alle regioni il compito di definire i bacini ottimali; peraltro mi risulta che finora nessuna regione ha provveduto.

PRESIDENTE. Ritengo che esista un punto di collegamento fra comune e consorzio di bonifica: entrambi emettono cartelle esattoriali ed esigono il pagamento di imposte locali, ma in generale soltanto i comuni forniscono spiegazioni o emettono

cartelle decifrabili. Il comune è un ente locale cui il cittadino in diverse forme ha possibilità di accesso, mentre il consorzio è uno strano corpo creato dall'alto sullo stesso territorio comunale; mi risulta che, in molti casi, nemmeno si risponde alle richieste degli amministratori comunali, né per quanto riguarda il *quantum*, né la forma. Questa è la situazione, che ha in qualche modo riflessi sull'ordine pubblico, che ho verificato nell'ampia realtà territoriale del Veneto.

GIOVANNI DI STASI. Nei confronti dei consorzi di bonifica abbiamo un atteggiamento che non è del tutto sereno, nel senso che abbiamo accumulato nei nostri dibattiti interni e nelle esperienze personali una serie di elementi per ritenere che essi, così come svolgono oggi il loro ruolo, debbano essere ripensati. Riteniamo che non debbano più esistere organismi che in molti casi funzionano bene, ma che in tutto il Mezzogiorno, ed anche in alcune zone del centro-nord, sono un esempio di cattiva amministrazione.

Proprio ora che si parla tanto di riorganizzazione dello Stato, dobbiamo essere in grado di sapere in che modo sia possibile continuare a garantire ai cittadini i servizi essenziali. Dal mio punto di vista dovremmo valorizzare di più gli enti tradizionali dello Stato (comuni, province e regioni) dotando nel contempo di una struttura diversa quegli organismi che dovranno svolgere la funzione di consorzi. È necessaria, ripeto, una riflessione sul modo in cui sia possibile continuare a garantire i servizi essenziali migliorandone la qualità ed abbassandone i costi.

In tale ottica anche l'ANCI dovrà fornire il suo rilevante contributo. Abbiamo già ascoltato, nel corso delle precedenti audizioni, considerazioni di un certo rilievo sulla materia oggetto dell'indagine; certamente non mancherà il contributo dell'ANCI per uscire da una situazione che non intendiamo più lasciare immutata. Abbiamo cominciato ad affrontare questo tema attraverso lo strumento dell'indagine conoscitiva, ma poiché in questa vicenda sono emersi moltissimi elementi negativi

quasi certamente dovremo passare alla fase d'inchiesta, per poi occuparci di una revisione normativa della materia.

PIETRO PADULA, *Presidente dell'ANCI*. Vi confesso che non avevo percepito l'indicazione da parte vostra ad affrontare in questi termini la problematica. Personalmente, anzi, partivo dal presupposto che i consorzi rientrassero sostanzialmente nelle materie trasferite alle regioni. La riorganizzazione dei consorzi, per quanto è a mia conoscenza, è avvenuta con leggi regionali e nella stessa legge Galli i consorzi di bonifica sono indicati come gli enti di cui ci si può avvalere per la realizzazione di progetti in alcune zone. Ad ogni modo, in base alla mia esperienza, probabilmente fortunata, esiste un dialogo tra gli amministratori locali ed i consorzi anche se non nego, come sottolineava il presidente, che si ponga in molti casi un'esigenza di trasparenza, di conoscibilità rispetto allo scarso funzionamento in senso democratico di organi che non dovrebbero diventare, come invece sono, piccole tecnostrutture. Sottolineo anzi che alcuni organismi hanno costi unitari molto elevati perché, in relazione alle funzioni che svolgono, non sono tecnicamente aggiornati ed i loro costi di gestione risultano pertanto molto superiori a quanto dovrebbero essere: alcuni uffici, per esempio, hanno percentuali di spese per il personale del tutto fuori mercato e, se fossero privati, l'organico sarebbe stato dimezzato da tempo.

Comunque non ritenevo, lo ripeto, di dover svolgere un intervento sulla materia trasferita alle regioni, quindi afferente al decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977. Si tratta allora di verificare se si intende emanare una legge di programmazione nazionale che incida su questo tema, perché ciò aprirebbe una prospettiva su cui peraltro non ho potuto ancora fare alcun approfondimento e alcuna riflessione.

PRESIDENTE. Ritengo di dover chiarire meglio i rilievi prima formulati.

L'ANCI rappresenta, per così dire, il vicino di casa dei consorzi. È chiaro che non vi è alcun collegamento diretto tra i due enti ma entrambi insistono sullo stesso territorio, sugli stessi cittadini, i quali in molti casi – ne abbiamo avuto verifiche in tutta Italia – non sapendo a chi rivolgersi per avere informazioni su vicende di loro interesse, si sono rivolti al comune. Ci interessa pertanto sapere, anche se sappiamo che i comuni non ne sono coinvolti, se l'Associazione sia al corrente di disfunzioni di questo genere. In secondo luogo ci interessa conoscere in che modo venga vissuto da parte vostra il rapporto con il consorzio di bonifica, la cui presenza è obbligatoria e, infine, se l'ANCI ritenga in questa sede di poter esprimere pareri o suggerimenti alla luce di aspetti o disfunzioni che possono in parte affiorare anche oggi.

Senza dubbio l'ANCI rappresenta una parte neutra rispetto a tale questione, ma non una parte passiva perché spesso viene coinvolta. Conosco comuni del Veneto dove, sindaco in testa, sono state promosse azioni legali nei confronti di consorzi di bonifica. In alcuni casi – ricordando episodi di napoleonica memoria – sono state bruciate in piazza cartelle esattoriali: vi sono state, in sostanza, manifestazioni al limite della sommossa popolare, guidate anche dalle amministrazioni. Ma ribadisco che ciò si è verificato perché il cittadino, non sapendo a chi rivolgersi per ottenere informazioni o « giustizia », ha guardato in molti casi al comune il quale, una volta coinvolto, ha dovuto necessariamente prendere posizione.

FRANCESCO CAPITANEO. Mi ricollego a quanto affermato dal presidente perché vorrei capire meglio se esista un rapporto giuridico tra l'ANCI e i consorzi di bonifica (nel meridione, per esempio, non mi risulta che questo rapporto esista).

Comprendo l'imbarazzo del presidente Padula a rispondere a questioni delle quali probabilmente ha scarsa conoscenza. Vi sono infatti comuni, cito quello di Bari, che non sanno nulla dei consorzi di bonifica che hanno sede nella stessa città.

Mi interessa dunque sapere, ripeto, se la normativa giuridica preveda qualche connessione, comunque qualche rapporto tra i comuni ed i consorzi di bonifica, altrimenti credo che non potremmo avere molte informazioni dai nostri ospiti.

GIACOMO DE GHISLANZONI CARDOLI. Mi richiamo anch'io alle riflessioni dei colleghi che mi hanno preceduto. In particolare sottolineo che i comuni si trovano ad insistere sullo stesso territorio nel quale si manifesta un'attività agricola: nella pianura padana, per esempio, coesistono sullo stesso territorio attività agricole e insediamenti urbani, a differenza di quanto avviene nelle nazioni più estese della nostra, dove accanto a zone vocate all'insediamento urbano ve ne sono altre destinate all'agricoltura e all'industria.

È basilare capire come si pongano le amministrazioni comunali nei confronti dei consorzi di bonifica anche al fine di comprendere come avviene la gestione delle acque.

Dobbiamo poi tener presente che i comuni hanno il grosso problema dello smaltimento di tutte le acque provenienti dalle fogne e dai reflui che si determinano. Si tratta di un problema fondamentale per il mondo agricolo in quanto la coesistenza cui facevo riferimento implica la necessità di avere acque pulite. È importante allora sapere innanzitutto come vengono gestiti gli impianti di depurazione delle acque dal momento che se non vengono depurate preventivamente queste vanno ad inquinare i terreni nei quali si praticano le coltivazioni.

Vi è poi un altro grave problema, evidenziatosi nel contenzioso aperto tra il comune di Milano ed il canale Villoresi. Una sentenza della Cassazione ha dato sostanzialmente ragione al comune e ciò ha determinato una situazione di quasi insolvenza per il canale. Il canone elevato, dell'ordine di qualche miliardo, pagato dal comune per lo smaltimento delle acque reflue non è più dovuto ed è stata chiesta la ripetizione delle somme. In tale situazione, per consentire il prosieguo dell'atti-

vità, il problema è stato superato elevando i canoni a danno degli agricoltori.

La sommersione delle campagne ha anche la funzione di consentire all'acqua di rientrare nella falda, assicurando così alle grandi città la disponibilità idrica per usi sia civili sia industriali. Man mano che la falda freatica si abbassa si determinano però problemi di stabilità anche per i monumenti. Il duomo di Milano, ad esempio, è in condizioni precarie perché la falda freatica sottostante si è abbassata di 70 metri. Di qui la necessità che l'acqua venga distribuita nelle campagne per l'equilibrio e la solidità dei terreni, la stabilità dei fabbricati ed assicurare il prelievo sempre maggiore da parte degli utenti civili ed industriali.

Mi preme sapere come ci si ponga di fronte al problema della qualità delle acque di cui abbiamo bisogno. Credo che le amministrazioni comunali debbano compiere uno sforzo di consapevolezza e comprendere che l'acqua utilizzata deve essere restituita nelle stesse condizioni in cui è stata presa; non si può cioè assistere inermi a fatti come quelli riguardanti i fiumi Ambro e Olona trasformati in una cloaca a cielo aperto nella quale si riversano tutti gli scarichi ed i residui industriali delle aziende sorte a sud di Milano. Credo che questo problema non possa che riguardare anche i comuni.

ETTORE PERETTI. I quesiti che intendevo porre sono stati già anticipati in parte dal collega che mi ha preceduto; mi limiterò quindi a richiedere alcuni chiarimenti.

Nel rapporto tra comune e consorzio, occorre considerare innanzitutto che il primo è utente del secondo per quanto riguarda l'acqua potabile; inoltre, il comune è uno degli attori principali nella gestione del territorio. In questo senso mi sembra però importante conoscere anche quale sia la posizione della provincia che, in base alla legge n. 142, ha competenza in materia di pianificazione territoriale. Sono stato assessore provinciale a Verona e so quale sia l'importanza dei rapporti interistituzionali tra i consorzi e gli enti locali,

tra utenti e gestori del territorio. Ritengo che questo punto meriti un approfondimento.

GIANPAOLO DOZZO. Ritengo anch'io importante l'odierna audizione. Il ciclo storico dei compiti affidati ai consorzi di bonifica si è concluso; si va verso una gestione ambientale del territorio e ciò implica una forte comunanza con l'attività del comune sul proprio territorio.

I consorzi hanno una forte caratterizzazione. In alcune regioni tutto il territorio è tracciato sulla base di disegni consortili. Tra comuni e comuni esistono differenziazioni quanto alle quote dei pagamenti. Il comune è l'ente primario al quale il cittadino si rivolge e a volte si trova in grave imbarazzo a rispondere. Di qui il nostro interesse a conoscere le problematiche che si pongono al riguardo nelle varie esperienze.

Per quanto concerne il problema dello smaltimento delle acque e la loro depurazione, sappiamo che il problema è grossissimo. Sussistono le difficoltà qui già richiamate per quanto riguarda l'avvio di forme consortili ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 142; esistono ancora problemi di campanile al riguardo. La maggior parte dei depuratori comunali o consortili non funziona. Vi sono piani regionali per il risanamento delle acque, ma il problema non è affrontato in modo serio. Ho seguito personalmente una serie di questi impianti e devo dire che probabilmente manca ancora, a livello comunale, la mentalità giusta per affrontare il problema. Gli impianti non ben dimensionati finiscono per produrre più danni che effettiva depurazione.

Vorrei dunque che le sollecitazioni qui espresse venissero dai nostri ospiti riportate ai loro associati, sottolineando la volontà della Commissione di muoversi con il coinvolgimento degli enti locali, cosa che purtroppo finora non è mai stata fatta, in quell'ottica di federalismo e di autonomia alla quale il nostro gruppo si sente impegnato.

PAOLO EMILIO TADDEI. Signor presidente, colleghi, gentili ospiti, vorrei tornare brevemente sull'aspetto delle relazioni fra enti locali e consorzi di bonifica in ordine all'utilizzo delle acque potabili e allo scarico delle acque reflue, acque piovane, bianche e nere. In molti paesi questa distinzione già viene fatta; nel nostro paese, invece, normalmente le reti sono unificate con un grandissimo spreco di risorse idriche.

Vorrei riferirmi al problema dei contributi per le opere realizzate dai comuni. Nella legge istitutiva dei consorzi di bonifica del 1933 si prevedeva che i comuni e le province (le regioni non esistevano ancora) dovessero contribuire alle spese per la realizzazione di determinate opere quando quest'ultime consentivano loro un risparmio in relazione ad altre opere che diversamente avrebbero dovuto direttamente realizzare. In quella legge si prevedeva inoltre una contribuzione, da definire di sessennio in sessennio, sulla manutenzione da parte dei comuni e di altri enti.

Vorrei sapere dai nostri ospiti se, in qualche caso, i comuni abbiano pagato ai consorzi di bonifica contributi di manutenzione (ovviamente non come proprietari di parte del terreno) o concorso alle spese per la realizzazione di opere e strutture; la bonifica integrale infatti comprendeva anche la costruzione di ponti e strade e la regolazione di corsi d'acqua, di utilità non solo per il comune ma anche per gli agricoltori consorziati.

Vorrei altresì conoscere la valutazione del rappresentante dell'ANCI sulla sovrapposizione fra le tasse sulle acque reflue e la pretesa dei consorzi di bonifica, peraltro legittimata da alcune leggi regionali sulla base del generico termine « immobili », recepito anche dalla giurisprudenza, di imporre un contributo anche ai proprietari di immobili urbani per il vantaggio generale della bonifica e del loro servizio su tutto il territorio. Di conseguenza, i cittadini devono pagare sia il comune per la depurazione e lo scarico delle acque, sia il consorzio di bonifica per altre prestazioni.

GIUSEPPE PETRELLI. Dalla discussione sta emergendo un fatto nuovo, e cioè che esistono diversi tipi di consorzio, ognuno con un ordinamento diverso, ed in alcuni casi consiglieri comunali sono membri dei consigli di amministrazione dei consorzi.

Nella mia regione, per esempio, l'acquedotto pugliese fornisce acqua alla popolazione civile ed il comune provvede anche alla gestione delle fognature (dovrebbe peraltro eseguire anche la manutenzione dei depuratori), mentre il consorzio di bonifica gestisce altro.

Sarebbe utile, per dare un contributo significativo alla nostra indagine conoscitiva, sapere dai rappresentanti dell'ANCI quanti comuni sono attrezzati di un depuratore e di che tipo, se cioè sono comunali o regionali. Questi dati statistici sarebbero particolarmente utili per conoscere la natura di tali consorzi, trattandosi di soggetti diversi dal punto di vista giuridico e delle funzioni ad essi attribuite.

FRANCESCO ONNIS. Rivolgo brevi domande a chi così autorevolmente rappresenta i comuni; anch'io ritengo che essi possano fornirci elementi preziosi di conoscenza, perché rappresentano un osservatorio privilegiato sulla realtà dei consorzi. Probabilmente non avrei posto queste domande se non fossi rimasto impressionato da un'osservazione del presidente Padula, il quale, ricordando che gli organi dei consorzi devono essere eletti con sistemi democratici, ha voluto puntualizzare che si tratta di strutture che io ho inteso essere centri di potere, i quali, in qualche modo, si allontanano dai fini e dagli obiettivi per cui sono stati costituiti.

Vorrei sapere da chi conosce da vicino la realtà dei consorzi, avendo sempre la possibilità di valutarne l'attività, se nei loro organismi si operi con trasparenza, se vengano eletti con sistemi e principi democratici; vorrei altresì avere qualche informazione sul cosiddetto voto plurimo per capire se esso interferisca sui fini istituzionali dei consorzi. Vogliamo conoscere con quali modalità vengano eletti gli organi rappresentativi e se nella scelta e nella ele-

zione di chi deve dirigere l'attività del consorzio si privilegino criteri di capacità professionale e di onestà o se, viceversa, trattandosi di strutture nel senso in cui le ho intese io, si sia proceduto secondo i vecchi criteri della lottizzazione.

FLAVIO TATTARINI. Signor presidente, abbiamo insistito per ascoltare anche i rappresentanti dell'ANCI, perché siamo convinti che il ruolo dei comuni in una questione così rilevante debba essere rafforzato. Non possiamo continuare ad affrontare questa materia soltanto attraverso meccanismi e norme regionali che assegnano agli enti locali un ruolo marginale, nel momento in cui essi, per effetto dell'articolo 1 della legge n. 142 del 1990, sono diventati gli strumenti di governo del territorio.

Se esaminiamo le norme legislative che presiedono alla regolamentazione dei consorzi nelle varie regioni, constatiamo che essi hanno funzioni e compiti tra i più disparati, come ha sottolineato il collega Petrelli, e che spesso il loro ruolo confligge con quello dei comuni. In generale si tratta di compiti recentemente affidati ai consorzi, o che fanno parte del consolidato storico delle loro funzioni, che nessuno si sentirebbe di mettere in discussione, stante le difficoltà in cui si trovano soprattutto i piccoli comuni e la carenza di una legislazione che sostenga un'eventuale rivendicazione di questo tipo, mancando peraltro una contropartita di carattere sostanziale e la possibilità da parte dei comuni di poter gestire determinate materie con disponibilità di risorse finanziarie. Ci troviamo di fronte ad una pluralità di funzioni che spesso entrano in conflitto con il ruolo centrale che il comune deve assolvere nel territorio, delle attività e dei compiti di carattere generale che in esso si svolgono. Ci troviamo addirittura in presenza di un diverso ruolo dei comuni a seconda delle varie normative regionali; per esempio, l'ultima legge approvata nel maggio del 1994 dalla regione Toscana e vista del commissario di Governo prevede che i comuni entrino a far parte dei consigli di amministrazione dei consorzi su de-

signazione delle amministrazioni provinciali. Una disposizione analoga è contenuta in una legge della regione Calabria del 1988, ma una norma completamente diversa è contenuta in una legge emanata dalla regione Abruzzo, che indica la presenza di cittadini elettori nei comuni, ma la scelta dei loro rappresentanti spetta alla regione, non al comune. Questi esempi dimostrano che siamo in presenza di una miriade di situazioni diverse tra loro sia per le funzioni ed i compiti che i consorzi nel tempo hanno assunto, sia per i rapporti istituzionali, i più disparati, il cui comune denominatore è quello di non assegnare all'ente locale un ruolo determinante nel governo del territorio su questioni così rilevanti, ruolo che invece è ad essi riconosciuto dalla legge n. 142 e da altre disposizioni legislative sulla difesa del suolo. Per esempio, anche sui piani di bonifica i comuni si limitano ad esprimere osservazioni, che le regioni possono accogliere o meno, ma non hanno una competenza specifica e determinante.

Se la nostra indagine conoscitiva deve chiarire la situazione attuale dei consorzi di bonifica, le loro funzioni, i rapporti istituzionali ed i fondamenti del potere che essi hanno, il compito dell'ANCI dovrebbe essere quello di farsi carico di tutti questi problemi per partecipare con noi alla ridefinizione di ruoli e funzioni, ristabilendo le competenze di comuni e consorzi, la figura istituzionale dell'ente locale nei confronti dei consorzi, senza con ciò escludere che il comune possa avvalersi, per gestire determinati servizi, dei consorzi stessi. Non siamo infatti favorevoli alla loro soppressione. L'obiettivo è quello di fare chiarezza, una volta per tutte, sia sul piano delle funzioni sia su quello delle competenze e dei poteri oggi talmente contrastanti tra loro da comportare costi enormi, spesso senza ricavi e benefici evidenti, nonché lungaggini, inefficienze e sperpero di pubblico denaro, al di là della volontà di chi amministra che in questo momento non rappresenta il problema fondamentale.

Abbiamo sicuramente bisogno di un riordino istituzionale - c'è sempre neces-

sità di corretta amministrazione! - ma occorre innanzitutto un riordino che chiarisca i punti di riferimento per ciascun organismo, per poi trovare le giuste relazioni, gli accordi di programma, le convenzioni, fornendo più forza ai consorzi se necessario, ma nella chiarezza che oggi purtroppo non c'è.

Il comune di Grosseto di cui ero sindaco (cito la mia esperienza solo per ricordare taluni problemi di cui è necessario tener conto) gestiva tutta la distribuzione idrica potabile delle zone urbane, mentre il consorzio di bonifica avrebbe dovuto gestire, in realtà non lo faceva, la distribuzione idrica nelle zone di campagna. Naturalmente i problemi di quella mancata distribuzione gravavano sul comune che non aveva alcuna responsabilità al riguardo. Il comune, tuttavia, avrebbe dovuto avere quella responsabilità per poi affrontare seriamente con il consorzio il problema di come gestirla, ed affidandone la stessa gestione, in modo corretto ed oculato, al consorzio stesso.

Ho l'impressione che certe contraddizioni nascano perché non vi è chiarezza e perché la storia dei consorzi è frammentata, costellata da successive sovrapposizioni senza che vi sia mai stato alcun riordino. Il decreto n. 616 ha rappresentato un passaggio importante poiché ha delegato tutta la materia alle regioni, ma ovviamente ciò ha aumentato le difficoltà anziché ridurle.

Ribadisco dunque la necessità di un riordino su cui riflettere, senza sottovalutare il ruolo delle regioni e degli enti locali ma riorganizzando la materia per dare più peso ed efficacia agli strumenti esistenti.

PIETRO PADULA, Presidente dell'ANCI. In merito ai quesiti posti dall'onorevole Taddei, mi riservo di approfondire la materia ed eventualmente reperire dati in merito a quanto previsto dalla legge del 1933, al fine di verificare in quale forma le province e i comuni abbiano partecipato a finanziare opere o abbiano fornito contributi per la manutenzione (ricordo che quando ero sindaco di Brescia fornivo contributi perché i consorzi non avevano

risorse neppure per la pulizia urbana della città).

Trasmetterò poi una nota integrativa a proposito dell'estensione anche agli immobili urbani del contributo cui si riferiva l'onorevole Taddei, anche se mi pare di capire che in questo campo probabilmente ha operato la tendenza tipica dei nostri comuni in materia di rifiuti solidi urbani volta a fare di questi tributi una sorta di tasse ambientali più che vere tariffe come elemento di corrispondenza di un servizio. Non mi meraviglio che vi sia stata questa tendenza e che la giurisprudenza possa averla in parte avallata.

Sugli aspetti statutari, in particolare sui meccanismi di voto, credo che ciascuno statuto disciplini la materia. L'onorevole Onnis ha svolto alcune considerazioni a proposito della democraticità e trasparenza di queste gestioni consortili. Come avviene spesso negli organismi a larghissima base (come sono per esempio certe cooperative o talune banche popolari), il voto singolo si disperde, comunque viene canalizzato da chi ha il potere.

FRANCESCO ONNIS. E la percentuale dei votanti?

PIETRO PADULA, *Presidente dell'ANCI*. Credo che le assemblee di questi organismi – molti di voi hanno al riguardo un'esperienza professionale – siano novantanove volte su cento tranquille occasioni per ritrovarsi a pranzo, ma quando c'è da litigare si danno vere e proprie battaglie che ricordano quelle tra i fiorentini e i senesi. Comunque conosco consorzi in cui si vota ancora in base alla proprietà, vale a dire in base alla quota di contribuzione che ciascuno paga. Anche su tale questione vi trasmetterò una nota più ragionata.

Infine, prendendo spunto dall'intervento dell'onorevole Tattarini, ricordo che già la legge Galli prevede la definizione degli enti gestori del sistema idrico, nonché l'individuazione, in base al criterio di funzionalità, degli elementi più idonei a gestire la depurazione o la distribuzione delle acque. La sollecitazione che è stata prospettata, di una presenza più garantita

dei sindaci nei processi decisionali – non per gestire ma per poter essere garanti rispetto ai cittadini –, va sicuramente incontro ad un'esigenza e ad una aspirazione tipica dell'Associazione dei comuni. Infatti, come sapete, l'articolo 14 della legge n. 142 del 1990 assegna alla provincia un ruolo di coordinamento e di controllo in materia di risorse idriche, quindi anche la provincia in questa materia ha sicuramente una funzione da svolgere.

Sottolineo questo aspetto perché ciò che in sostanza tutti i comuni italiani chiedono (ed hanno già chiesto nella passata legislatura) è proprio la piena attuazione dell'articolo 128 della Costituzione che si riferisce, appunto, alle regioni, province e comuni. Non vi nascondo che guardiamo con qualche preoccupazione all'eventualità del trasferimento di tutto l'ordinamento degli enti locali alla competenza regionale, senza l'emanazione di una legge sull'ordinamento che garantisca anche i comuni rispetto alla stessa regione. In questo modo si correrebbe infatti il rischio di un neocentralismo regionale (il potere di chi è più vicino in genere dà più fastidio di quello di chi è più lontano). D'altra parte, e gli ex amministratori lo sanno bene, in tutta la vicenda della sanità è sorto un problema simile: le unità sanitarie locali sono passate da associazioni di comuni ad aziende regionali ed oggi i sindaci sono presenti nelle USL solo nella veste di comitati che danno pareri ma in realtà non hanno alcun potere effettivo. Questi organismi sono anche per ragioni tecniche a scala sovracomunale, ma salvo i comuni capoluogo di provincia quelli minori non sono certo in grado da soli di gestirsi l'acquedotto o la depurazione.

Ci è stata chiesta la documentazione relativa ai depuratori; la forniremo alla Commissione. Credo che la Federambiente, che è la struttura delle municipalizzate che gestiscono i problemi ambientali, sia in grado di fornire – possiamo comunque procurarvelo noi – il quadro delle strutture di depurazione, che hanno, però, i problemi che qui sono stati indicati. Per ragioni di personale o tecniche, infatti, molto spesso i depuratori funzio-

nano molto male. Chi conosce Milano sa bene come quel comune, ad esempio, non abbia ancora risolto il problema della depurazione delle acque, con tutte le conseguenze che sono facilmente immaginabili.

Fermo restando, quindi, la possibilità di fornire, se richiesti, ulteriori contributi alla Commissione nel corso dell'indagine, credo ci si possa limitare, in conclusione, al disegno istituzionale qui prospettato di dare maggiore voce ai sindaci perché garantiscano la trasparenza, la conoscibilità e la completezza di questo prelievo di natura parafiscale. Gli immobili urbani sono soggetti da due anni all'ICI; per gli immobili rurali vi sono queste taglie, che dovrebbero essere certamente coordinate ed unificate per realizzare una politica più compatibile con la realtà.

NICOLA PARENTI. Anche quelli rurali pagano l'ICI.

PIETRO PADULA, Presidente dell'ANCI. I terreni no; solo per quelli edificabili si paga l'ICI.

NICOLA PARENTI. Cinquemila comuni italiani ne sono esclusi; si tratta di quelli montani e di quelli svantaggiati, ma vi sono comuni che pagano l'ICI.

PIETRO PADULA, Presidente dell'ANCI. D'accordo, ma lei sa che la maggior parte dei terreni agricoli sono di fatto esclusi. Si tratta comunque di coordinare questo prelievo fiscale.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti ed i colleghi per i loro interventi. La Commissione rimane in attesa di una documentazione integrativa sulle domande poste.

Audizione di rappresentanti dell'Unione province italiane (UPI).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui consorzi obbligatori di bonifica, l'audizione di rappresentanti dell'Unione province italiane. Sono nostri ospiti, e li rin-

graziano, il presidente dell'UPI, dottor Marcello Panettoni, ed il dottor Piero Antonelli, capo dell'ufficio studi.

La Commissione si è posta una serie di interrogativi sui consorzi di bonifica e chiede, anche ai rappresentanti degli enti locali, per gli aspetti di loro competenza, l'espressione di un parere sui rapporti tra comuni e consorzi e la possibilità che essi hanno di operare congiuntamente. Se da un certo punto di vista i comuni hanno un limitatissimo potere nei confronti dei consorzi, è noto che la legge n. 142 ha riconosciuto all'ente locale un proprio ruolo.

Per esperienza personale mi sono reso conto che, per esempio, il rappresentante provinciale, all'interno del consiglio di amministrazione del consorzio, conta pochissimo; questa constatazione, insieme ad altri elementi, mi ha convinto della necessità di saperne di più.

La Commissione vuole conoscere la valutazione dei rappresentanti dell'Unione province italiane circa il rapporto tra enti locali e consorzi di bonifica, ed eventualmente fornire suggerimenti, anche alla luce delle domande che verranno poste dai commissari, considerato che la nostra indagine è finalizzata a conoscere meglio la situazione, senza escludere nessun tipo di soluzione. Qualora emergano elementi di scarsa funzionalità o patologie incancrenite abbiamo la possibilità di assumere iniziative legislative adeguate rispetto ad un problema di cui tutti abbiamo verificato l'importanza e la generalità dell'interesse in tutto il territorio nazionale; infatti al nord, al centro ed al sud abbiamo verificato l'esistenza di una situazione non ottimale, sia nel funzionamento dei consorzi, sia nel rapporto di questi con gli enti locali, con i cittadini ed in particolare gli agricoltori.

MARCELLO PANETTONI, Presidente dell'UPI. Ringrazio la Commissione per averci invitato a partecipare a questa audizione; mi limiterò a fornire alcune brevi indicazioni che potranno essere meglio sviluppate ed articolate in un successivo documento che invieremo alla Commissione, a meno che non si ritenga oppor-

tuno un secondo e più ponderato approccio al problema.

È indubbio che sul piano potenziale l'UPI, a differenza dell'ANCI, potrebbe avere un impatto con l'attività (o non attività) dei consorzi di ben altro rilievo. Mentre i comuni sono istituzioni locali di interesse generale, ma di ambito limitato, le province, sul piano della dimensione territoriale, sono l'istituzione di riferimento fondamentale.

Per quanto ci riguarda, gli articoli 14 e 15 della legge n. 142 sono dati di riferimento essenziali più teorici che pratici operativi, come ha sottolineato il presidente. Come i commissari sanno meglio di me, la legge n. 142 corre il rischio di invecchiare e di diventare deludente per le istituzioni e soprattutto per i cittadini, in quanto i due livelli istituzionali, il Parlamento ed il Governo, che dovevano dargli concreta attuazione, essendo essa una legge di principi, non hanno mai dato seguito alla legislazione di settore.

Salvo rarissime occasioni, le province non sono state poste in condizioni di esercitare le competenze che, in linea di principio, sono loro riconosciute dagli articoli 14 e 15. Sicuramente è a vostra conoscenza il fatto che solo la regione Marche ha approvato la legge che ha operato il trasferimento alle province delle competenze di pianificazione territoriale. Pochissime altre regioni hanno deliberato la legislazione di settore, peraltro parziale ed incompleta; in alcuni casi esse hanno delegato settori funzionali, ma mai settori organici.

Ritengo che un provvedimento diverso dalla legge potrebbe teoricamente costringere le regioni ad attivarsi sul terreno del trasferimento alle province di tutte le competenze in materia ambientale, le quali, forzando la lettura della legge n. 142, potrebbero essere ricondotte nell'articolo 14. In occasione della conversione in legge del decreto-legge sui controlli ambientali, l'UPI ha chiesto alle regioni di approvare, entro sei mesi dall'entrata in vigore del provvedimento, una legge organica di trasferimento alle province di tutte le competenze amministra-

tive in materia ambientale. I sei mesi sono trascorsi ed una volta di più le regioni non hanno dato seguito a tale disposizione.

Gli altri due punti di riferimento legislativo sono la legge n. 183 del 1989 sui bacini e la legge n. 36 del 1994 sull'uso civile delle risorse idriche; esiste un ambito di competenze che non è mai stato normato, se non dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, in epoca ormai lontana, che ha trasferito alle regioni la competenza legislativa ed amministrativa.

I 190 consorzi sono rimasti nel tempo pressoché invariati; credo siano pochissimi quelli nei confronti dei quali le regioni hanno esercitato la potestà di riordino, dal potenziamento allo scioglimento, a seconda del giudizio di merito espresso di volta in volta.

Riteniamo che la vostra iniziativa sia opportuna e legittima indipendentemente dagli ambiti entro i quali il Parlamento oggi può legiferare nel rapporto con le regioni, problema che affronterete nel successivo incontro con i rappresentanti regionali. Per l'esperienza diretta che ognuno di noi ha maturato — so che il presidente ha esperienza di consigliere provinciale — sappiamo che tra i circa 200 consorzi di bonifica la realtà è molto disforme sul piano del merito. Nella maggior parte dei casi si tratta di esperienze negative e, quand'anche fossero positive, crediamo che il quadro istituzionale all'interno del quale essi devono collocare la loro azione debba essere profondamente modificato.

Non è più possibile pensare che questi organismi sopravvivano (la bontà del loro operato è un giudizio di merito che deve essere sancito dal voto popolare) in questo quadro normativo istituzionale; le regioni per le competenze di programmazione e legislazione, e le province per quelle amministrative di pianificazione territoriale ed anche di difesa del suolo, devono essere messe nelle condizioni di esercitare le loro funzioni e responsabilità.

Non vi nascondo che, sapendo di affrontare un argomento così delicato, anche per la funzione istituzionale che svolgo,

sono contrario a legislazioni di settore che svuotino le autonomie locali e nazionali delle loro prerogative. In definitiva i cittadini al momento del voto chiamano noi a rispondere dell'operato della pubblica amministrazione a seconda del livello di competenza attribuito a ciascuno.

Noi siamo favorevoli a riesaminare, dal punto di vista legislativo, il quadro di riferimento dei consorzi, riconducendoli, in maniera più stringente, alla necessità che essi siano soprattutto strumenti operativi delle regioni o delle province. Noi non vogliamo espropriare nessun altro ente di competenze che a loro sono riferite, ma se è vero che alle regioni spettano la programmazione e la legislazione qualcuno deve assumersi la responsabilità della programmazione operativa o della gestione vera e propria. Quindi i consorzi, se sopravvivranno, dovranno attenersi strettamente a questo quadro di riferimento istituzionale.

Tendenzialmente sono favorevole ad un loro notevole sfolto; mi rendo conto, tuttavia, che una semplificazione generalizzata in questo senso, qualunque sia il quadro operativo che si offre, coinvolge il problema della collaborazione con i privati. Quest'ultimo è un tema che dobbiamo affrontare poiché non è pensabile che il solo settore pubblico possa farsi carico, indipendentemente dalle forme di finanziamento, dell'esercizio operativo di queste funzioni. I privati possono essere coinvolti sia nel reperimento dei finanziamenti necessari, nelle forme e nei modi che si riterranno opportuni, sia nell'esecuzione stessa dei lavori. Ci interessa però riaffermare questa competenza istituzionale che riteniamo debba essere assolutamente riconosciuta a livello provinciale sia per le ragioni di pianificazione territoriale in senso lato, sia per le ragioni specifiche richiamate dall'articolo 14 della citata legge che a noi affidano la responsabilità istituzionale di predisporre programmi per la salvaguardia idrogeologica del territorio.

Queste considerazioni valgono per il quadro di riferimento generale rispetto al quale sono comunque a disposizione per fornire eventuali chiarimenti.

Vorrei infine aggiungere alcuni rilievi di carattere più specifico. È evidente che laddove si ritenga di mantenere, soprattutto nei casi in cui vi è una dimostrata efficienza ed utilità attuale, la presenza dei consorzi, questi debbano tornare sotto la vigilanza delle province, il che comporta ovviamente un grosso problema. Infatti, quand'anche si possa ritenere di affidare in alcuni casi alle regioni – sulla base di principi guida che il Parlamento potrà stabilire – la scelta in merito alla sopravvivenza di alcuni consorzi di bonifica, qualora le competenze amministrative venissero poi trasferite secondo il dettato della legge n. 142 alle province, queste ultime dovranno disporre di strumenti idonei per esercitare la vigilanza sull'effettiva operatività ed utilità dell'azione consortile.

Vi è poi la questione dei finanziamenti, una quota dei quali deve essere naturalmente reperita con risorse pubbliche, stabilendo però quale debba essere il contributo del settore privato ad una operazione che non ha semplicemente un interesse generale ma anche di bonifica nei confronti delle proprietà fondiarie interessate.

GIOVANNI DI STASI. Innanzitutto desidero complimentarmi con il presidente dell'UPI per aver compreso esattamente lo spirito della nostra iniziativa.

MARCELLO PANETTONI, *Presidente dell'UPI*. Sono contento di averlo fatto.

GIOVANNI DI STASI. Ritengo sinceramente che il suo intervento, dottor Panettoni, sia stato molto utile soprattutto perché incentrato su una buona analisi della situazione, rispetto alla quale sono state date indicazioni preziose anche in ordine agli strumenti da utilizzare per superare questa fase.

Va tuttavia ancora sottolineata la necessità di uno sforzo concentrico e la nostra Commissione dovrebbe continuare a porre un'attenzione particolare su questa problematica, anche se su di essa sono lieto di aver riscontrato da parte di tutti una sensibilità inaspettata. Da consigliere regionale, infatti, era mia convinzione che

nelle aule parlamentari vi fosse molta sonolenza rispetto a simili tematiche, mentre ho riscontrato, ripeto, per lo meno nella situazione concreta in cui mi trovo, una particolare attenzione ad esse. Se poi a questa attenzione si coniugasse la volontà dell'Unione province italiane di portare a termine questo disegno riformatore, credo potremmo incidere anche sulle regioni che si trovano in una situazione molto particolare. Soprattutto rispetto alla legge n. 142 non vi sarà, a mio avviso, la possibilità del riordino generale cui sono chiamate in attuazione dell'articolo 3. Per questo ritardo non vi è alcuna attenuante, pertanto il livello di credibilità del nostro interlocutore non è, purtroppo, molto alto.

Dovremmo invece utilizzare le energie, che mi paiono molto diffuse e penetranti, per mettere a punto una strategia. Il Parlamento dovrà dare un indirizzo più chiaro e soprattutto con scadenze precise poiché non è più pensabile emanare leggi che poi di fatto vengono attuate in altre epoche. Dobbiamo quindi adoperarci perché a breve scadenza si attribuiscono responsabilità a chi effettivamente competono. Da questo punto di vista non voglio ripetere i concetti già espressi dal presidente dell'UPI che condivido in pieno ma, ripeto, dovremmo in ogni modo evitare il permanere di una situazione di attesa che ormai non è più giustificabile né tollerabile.

GIUSEPPE PETRELLI. Finalmente abbiamo di fronte qualcuno che si esprime criticamente nei confronti dei consorzi. Finora, infatti, tutti coloro che abbiamo ascoltato ne sono stati i difensori d'ufficio, non so fino a che punto validi. Questo aspetto di per sé già ci pone in una posizione diversa nei confronti dell'UPI, ma non ne avevo dubbio poiché anch'io provengo da un'esperienza di consigliere provinciale e conosco certe problematiche.

Va posta in risalto, tra l'altro, l'importanza che hanno i consorzi sull'ambiente. Si parla tanto di tutela ambientale, ma credo che questo settore rappresenti un po' la risoluzione di gran parte dell'ecolo-

gia: se non risolviamo i problemi dello smaltimento delle acque non risolveremo quello dell'inquinamento.

Vi è molta attenzione da parte delle province sulla questione dei rifiuti solidi urbani, a proposito della quale a mio avviso abbiamo creato delle vere e proprie bombe sotterranee rispetto alle quali vi sarebbe una questione più complessa da affrontare. Il problema delle acque, però, ha rilevanza maggiore di quello dei rifiuti solidi, se non altro perché il processo di inquinamento è molto più vasto per le acque di quanto non possa esserlo per i rifiuti solidi.

Il problema — lo ripeto — va dunque affrontato anche dal punto di vista ecologico oltre che del rifornimento delle acque e dello smaltimento dei rifiuti.

ETTORE PERETTI. Ribadisco quanto ho affermato poc'anzi nel corso della audizione dei rappresentanti dell'ANCI. A mio avviso è importante capire, nell'ambito delle funzioni di pianificazione territoriale della provincia, il rapporto con i consorzi di bonifica. Sarebbe forse necessario un monitoraggio per comprendere se le province si stanno occupando, all'interno di tutta la problematica dei rifiuti, della determinazione di tutti quei parametri che riguardano specificamente, nella pianificazione territoriale, il rapporto con i consorzi di bonifica.

In merito all'attuazione della legge n. 142 il presidente dell'UPI ha affermato che poco è stato fatto anche per quanto concerne i rapporti di delega tra la regione e le province. Sulla base della mia modesta esperienza di assessore provinciale, i rapporti con la regione sono sempre stati da questo punto di vista molto conflittuali: ci si è sempre ritagliati spazi a denti stretti e non vi è stata molta consapevolezza circa la possibilità di pianificazione territoriale e provinciale in ordine specificamente a questi problemi. Un monitoraggio in questo senso, ripeto, è necessario.

MARCELLO PANETTONI, *Presidente dell'UPI.* Vorrei innanzitutto ringraziare i parlamentari intervenuti per quanto

hanno detto ed il consenso espresso alle prime indicazioni da noi fornite.

Come ben sa chi ha esperienza di amministratore provinciale, al di là di quanto pure abbiamo fatto negli anni passati in modo quasi pionieristico, cercando di inventarci o comunque di anticipare il ruolo che ritenevamo dovesse essere svolto da un livello istituzionale come quello provinciale, confermato poi dalle previsioni della legge n. 142, le province non sono ancora in grado di offrire al Parlamento un quadro organico del settore; ciò per la evidente ragione che nessuno può organizzare un servizio di monitoraggio o fare una correlazione tra la pianificazione territoriale e tale settore senza averne la competenza e quindi senza neppure i finanziamenti necessari per i servizi. Vi sono però stati dei tentativi.

L'onorevole Di Stasi ha accennato ai termini. Noi abbiamo provato a porne alcuni. Mi riferisco alla legge n. 61 del 1994 che ha convertito il decreto sui controlli ambientali; si tratta però di una indicazione che ha un valore politico ed istituzionale di tipo ordinatorio. Fino a quando il Parlamento — so di toccare un tasto delicatissimo — non inserirà nella normativa nazionale un potere di surroga delle regioni, laddove queste, passato il periodo di tempo assegnato, non diano luogo all'esercizio delle funzioni cui sono chiamate, in assenza assoluta di termini, com'era appunto la situazione delineata dalla legge n. 142, si avrà un rinvio all'infinito. Ora, in presenza di un termine come quello indicato nella legge n. 61, questo viene assunto come elemento ordinatorio, non perentorio, per cui non produce una manifesta inadempienza da parte delle regioni. Non si può — consentitemi una battuta — invocare lo scioglimento del consiglio regionale per questa via, per manifesta e reiterata inadempienza di un obbligo legislativo; credo non si possa, ma forse questa avrebbe potuto essere in passato anche una strada per sciogliere ciò che ora sembra assolutamente non scioglibile; se il Parlamento si sentirà di affrontare il problema su questo versante, la questione dei poteri di surroga è davanti a noi e a voi.

Mi rendo infatti conto delle implicazioni anche costituzionali che si pongono al riguardo.

Una questione di dettaglio si riferisce alla attività dei consorzi; non so quanti siano stati sciolti dalle regioni a partire dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977; in Umbria siamo riusciti a scioglierne solo uno perché si era posto addirittura il problema di prosciugare il lago Trasimeno. Allora, per fargli capire che non era il caso, abbiamo pensato di sciogliere il consorzio prima che si realizzasse il prosciugamento del lago.

Molto spesso i consorzi di bonifica — lo verificherete se avrete la possibilità di ascoltare le autorità di bacino — realizzano opere che vanno a danno del bacino di importanza nazionale, regionale o interregionale o, nella migliore delle ipotesi, non servono a nulla. Si tratta dunque di un'attività da porre all'interno di una griglia. Occorre valutare attentamente quanti ne debbano essere sciolti; la mia prima impressione è che ne vada sciolta la maggior parte. Si potrà poi vedere quali debbano continuare a sussistere, ma in un mutato quadro di riferimento istituzionale, all'interno di una griglia progettuale di territorio o settore che ne faccia strumenti operativi al servizio delle istituzioni locali.

PRESIDENTE. Mi sembra che il dibattito si sia posto un po' al livello della nostra comune esperienza di amministratori locali. Da parte mia vorrei dunque sottolineare il carattere di estraneità del consorzio di bonifica rispetto al contesto territoriale in cui si cala.

Come ho già detto, si tratta spesso di un corpo estraneo che nasce per una legge regionale ed in applicazione di una normativa statale, viene definito nel chiuso di uffici tecnici o paratecnici e quindi calato nella realtà locale senza che siano interpellati gli enti locali, che hanno poi la gestione diretta del territorio come i comuni o, in base alla legge n. 142, funzioni di programmazione di bacino o comunque di organo intermedio di coordinamento. Non si sa bene quale ruolo abbiano i consorzi

obbligatori di bonifica nel nuovo assetto delle autonomie locali; sono stati completamente dimenticati dal legislatore, hanno continuato ad operare avulsi dal contesto sociale, oltre che economico, ambientale e idraulico e si rischia di andare avanti con una macchina pesantissima che consuma per mantenersi la quasi totalità dei proventi ricavati emettendo cartelle di importo sempre crescente.

Tutti i cittadini si chiedono ormai a cosa servano questi strani enti, in questa forma, in questo contesto, con queste competenze ed in una situazione di totale assenza di controlli di fatto, giacché qualche forma di controllo in termini di diritto può esistere. Cerchiamo allora di comprendere a cosa servano ed individuare le funzioni veramente utili che svolgono; poi decideremo se sia giusto mantenerle, attribuirle ad altri enti o gestirle in modo diverso.

Su questa domanda si è registrato — e lo dico con grandissima soddisfazione — il pieno consenso della Commissione. Il problema è rilevante; qualcuno — vi ha accennato, anche se non esplicitamente, il collega Di Stasi — è venuto qui a fare una difesa d'ufficio dei consorzi, raccontandoci ogni bene di tali enti. La realtà, però, la conosciamo; parliamoci pure come amministratori e andiamo a verificare concretamente come si possa risolvere il problema. È stato detto che occorre incidere, anche dal punto di vista legislativo, su ciò che ormai non è più al passo con i tempi, privilegiando su tali enti — e non è possibile altrimenti — un primo tipo di controllo, quello del cittadino elettore.

Chiedo scusa per questo ulteriore intervento, ma desideravo sottolineare la mia forte sintonia con l'intervento dei nostri ospiti e dei colleghi. Approfittando poi che abbiamo ancora un po' di tempo a disposizione, vorrei chiedere al dottor Panettoni se ritenga di formulare una proposta, da inviare anche successivamente, o un ulteriore documento sul quale approfondire il dibattito.

Non essendovi altre richieste di intervento, ringrazio nuovamente i nostri ospiti, anche per aver colto immediata-

mente la realtà della situazione, di cui forse il dottor Panettoni aveva già avuto modo di rilevare aspetti non del tutto positivi.

MARCELLO PANETTONI, *Presidente dell'UPI*. Tengo molto al fatto che vengano riconosciuti in questa sede il lavoro e la funzione dell'istituzione che rappresento. Poc'anzi ho accennato all'incrocio tra esigenze di settore e quelle di rappresentanza istituzionale; sono presidente dell'UPI da poco tempo e sono stato tra coloro che hanno chiesto ed ottenuto dal Parlamento, nella passata legislatura, che non solo il sindaco delle nostre città, ma anche il presidente delle province venisse eletto dai cittadini. Questo non solo perché eravamo convinti che una nuova fase di legittimazione dovesse riguardare tutte le autonomie locali, ma anche perché in questo modo si poteva dare maggiore risalto alla capacità rappresentativa ed operativa della massima carica provinciale. È importante che a questo sforzo verso i sindaci, i presidenti provinciali, ed in futuro i presidenti regionali, corrisponda una capacità di incidenza reale nei processi decisionali.

Come giustamente ricordava il presidente, il cittadino deve essere il primo controllore dell'operato della pubblica amministrazione, o di coloro che, a torto o a ragione, assumono questo compito. Quando il cittadino constata che vi è spreco di denaro pubblico, lavori eseguiti male o che si utilizzano male le risorse ottenute pur sapendo dell'esistenza di consorzi, rivolge la sua protesta contro il sindaco o il presidente della provincia, riconoscendo legittimità a coloro che ha eletto e non a chi ritiene sia un corpo separato della pubblica amministrazione.

A questa Commissione chiediamo di prestare attenzione al fatto che la risoluzione di problemi settoriali e di tematiche specifiche avvenga con un incardinamento delle capacità professionali ai vari livelli istituzionali elettivi, da quello centrale a quello periferico. Ciò è fondamentale perché i cittadini possano sapere chi è responsabile di un determinato settore e quindi essere in grado di esprimere con-

senso o dissenso alla scadenza del mandato.

Più si approvano leggi di settore, che svuotano le autonomie, più si rende difficile l'esercizio della democrazia nel nostro paese, che ritengo sia il punto fondamentale, importante e prioritario rispetto alle attività settoriali.

Ribadisco che provvederemo a trasmettere alla Commissione una nota informativa di approfondimento sui temi emersi in questo incontro.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Panettoni e i colleghi per il contributo dato alla Commissione.

La seduta termina alle 16,45.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA*

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia il 21 luglio 1994.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO