

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 14 SETTEMBRE 1994

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ALBERTO PAOLO LEMBO

La seduta comincia alle 15,5.

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

Audizione di rappresentanti della Confederazione italiana della proprietà edilizia.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui consorzi obbligatori di bonifica, l'audizione di rappresentanti della Confederazione italiana della proprietà edilizia. Ringrazio i nostri ospiti, che sono l'avvocato Corrado Sforza Fogliani, presidente della Confederazione, ed il dottor Antonio Bianco, che lo assiste. Prego l'avvocato Sforza Fogliani di illustrarci la posizione della Confederazione che rappresenta.

CORRADO SFORZA FOGLIANI, Presidente della Confederazione italiana della proprietà edilizia. Preliminarmente desidero ringraziare il presidente e tutta la Commissione dell'opportunità che viene offerta alla Confederazione italiana della proprietà edilizia di esprimere la propria opinione su un particolare problema, che può essere considerato marginale (riguardando, per quanto interessa noi più da vicino, gli immobili di natura extra-agricola, quindi una parte secondaria della più ampia indagine conoscitiva che opportunamente la Commissione ha avviato), ma che comunque è un aspetto molto importante e soprattutto oggetto — per quanto ci risulta — di contenzioso di carattere anche giudiziario. Ecco quindi le ragioni per le quali ci proponiamo, corrispondendo alla gentilezza della Commissione in modo stringato ed il più preciso possibile, di fornire comunque elementi di valutazione in

ordine, ripeto, all'aspetto specifico della contribuenza riferita agli immobili extra-agricoli.

Riteniamo che punti fermi di una indagine di questo tipo siano gli articoli 14 e 27 della recente legge n. 36 del 1994. L'articolo 14 (lo ricordo a me stesso) dispone quanto segue: « Gli utenti tenuti all'obbligo del versamento della tariffa riferita al servizio di pubblica fognatura sono esentati dal pagamento di qualsiasi altra tariffa eventualmente dovuta al medesimo titolo » (pubblica fognatura) « ad altri enti ». L'ultimo comma dell'articolo 27 è del seguente tenore: « Chiunque, non associato ai consorzi di bonifica ed irrigazione, utilizza canali consortili o acque irrigue come recapito di scarichi, anche se depurati e compatibili con l'uso irriguo, provenienti da insediamenti di qualsiasi natura, deve contribuire alle spese consortili in proporzione al beneficio ottenuto ».

In realtà oggi, sulla base del disposto dell'articolo 860 del codice civile (« I proprietari dei beni situati entro il perimetro del comprensorio sono obbligati a contribuire nella spesa necessaria per la esecuzione, la manutenzione e l'esercizio delle opere in ragione del beneficio che traggono dalla bonifica »), i consorzi pongono il contributo di bonifica a carico di beni immobili extra-agricoli ricompresi in insediamenti civili dotati di pubbliche fognature, collegate, queste ultime, a reti idrauliche di bonifica. Quindi i consorzi pongono la contribuenza a carico di beni immobili che in pratica si avvalgono del servizio di pubblica fognatura, quando questo servizio è collegato ad una rete idraulica di bonifica.

L'immissione di acque fognarie, sia meteoriche che reflue, provenienti da immo-

bili extra-agricoli nei canali di bonifica può avvenire, per quanto io sappia, in due modi. Il primo è un modo diretto, cioè con l'allacciamento dello scolo del singolo fabbricato al canale consorziale; su questo *nulla quaestio*. Tuttavia, l'immissione può avvenire ed avviene soprattutto in modo indiretto, con l'allacciamento dei collettori delle reti pubbliche di fognatura alle reti idrauliche di bonifica. Osserviamo che questo modo di immissione implica l'instaurazione di un rapporto che coinvolge i consorzi di bonifica e gli enti gestori del servizio comunale di fognatura; tale rapporto non coinvolge i proprietari dei fabbricati, che ne rimangono esclusi.

Sappiamo che le fognature da sempre fanno capo ai comuni; il testo unico delle leggi comunali e provinciali del 1934 le prevede tra i servizi obbligatori che i comuni debbono apprestare. Nell'allegato 4 della delibera varata il 4 gennaio 1977, il comitato interministeriale istituito dalla legge n. 319 del 10 maggio 1976 (la cosiddetta legge Merli) — mi soffermo sul testo in quanto credo serva a far luce sui problemi che si pongono — ha definito l'impianto di fognatura come il complesso di canalizzazioni generalmente sotterranee atte a raccogliere ed allontanare da insediamenti civili o produttivi le acque superficiali (meteoriche, di lavaggio e così via) e quelle reflue provenienti dalle attività umane in genere. Le canalizzazioni funzionano a piede libero: in tratti particolari il loro funzionamento può essere in pressione.

Le canalizzazioni, in funzione del ruolo che svolgono le reti fognarie, sono distinte secondo la seguente terminologia: fogne, collettori ed emissario. Quindi, abbiamo un dettato amministrativo — su invito legislativo della legge Merli — che qualifica l'adduzione delle acque sia superficiali sia reflue come servizi di fognatura. Gli impianti di fognatura nel loro complesso (fogne, collettori od emissari) sono di esclusiva competenza dei comuni.

L'inserimento del deflusso della fogna nelle reti idrauliche consorziali è disciplinato dall'articolo 134, lettera g), del regio decreto n. 368 del 1904 (regolamento sulle

bonificazioni), il quale stabilisce che nessuno può utilizzare le canalizzazioni dei consorzi irrigui senza ottenere una concessione (prevista dall'articolo 136) dal consorzio interessato per le bonifiche di manutenzione. In sostanza, i consorzi di bonifica non sono obbligati a svolgere questi compiti ai fini della fognatura; se lo fanno, a monte devono esservi, a termini della legge del 1933, la richiesta di un servizio di fognatura ed una concessione rilasciata dal consorzio. Titolare di tale onerosa concessione è l'ente gestore del servizio di fognatura e non gli utenti residenti negli insediamenti urbani fruitori del servizio. È il caso di ricordare che i proprietari di immobili, quali utenti del servizio pubblico di fognatura, sono già assoggettati al pagamento all'ente gestore del servizio di un canone annuo per la raccolta, la depurazione, l'allontanamento e lo scarico finale delle acque reflue defluenti dai loro fabbricati.

Le acque superficiali e quelle reflue sostanzialmente vengono smaltite, per dettato legislativo, dal servizio di fognatura e i proprietari instaurano un rapporto con tale servizio; i proprietari di immobili extra-agricoli sono soggetti al pagamento delle somme previste dalle apposite tariffe.

Per quanto riguarda le azioni di sistemazione idraulica e le nuove azioni a tutela e salvaguardia dell'ambiente, a noi sembra che non vadano a favore dei proprietari di immobili in quanto tali, bensì di tutti i cittadini e della comunità in genere, perché tutti, evidentemente, hanno interesse a che la vita sociale si svolga nell'ambito di un determinato ambiente e di una determinata comunità. In ogni caso, dovrebbero essere quanto meno interessati alla contribuzione relativa — come già è emerso nel corso dei lavori della Commissione — gli utilizzatori degli immobili, tanto più in regime di canoni amministrati: invece, in molti consorzi è preponderante la contribuzione proveniente dal settore extra-agricolo.

Quello condotto è, ovviamente, un ragionamento generale e *de iure condendo*, in vista di una riforma esaustiva della ma-

teria, che è estremamente auspicabile, dato l'ampio contenzioso, giudiziario e non, esistente nel paese in questa materia.

Nell'immediato, non possiamo esimerci dal denunciare che le bonifiche non vengono artatamente concluse. L'articolo 4 del regio decreto n. 215 del 1933, come gli onorevoli commissari ben sanno, prevede che per ciascun comprensorio classificato debba essere redatto il piano generale di bonifica e gli articoli 11 e 16 stabiliscono che la ripartizione delle quote di spesa tra i proprietari avvenga in via provvisoria in base all'ipotetico beneficio conseguibile e poi, una volta che la bonifica sia stata dichiarata conclusa, sulla base di un piano di riparto definitivo in ragione dell'accertato, effettivo vantaggio ottenuto dai singoli immobili. Quello di non dichiarare conclusa la bonifica è, dunque, il sistema utilizzato da molti consorzi per non passare dal piano provvisorio a quello definitivo, allo scopo di continuare a richiedere il pagamento dei contributi sulla base di benefici presuntivi che investirebbero tutti gli immobili, anziché sulla base dei vantaggi realmente accertati per ogni singolo immobile.

Dobbiamo altresì denunciare il fatto che per molti consorzi non sono stati adottati il piano generale né i piani di classificazione (che dovrebbero, come è noto, stabilire per determinate zone i benefici ottenuti) né, tanto meno, i piani di riparto, che dovrebbero, ripeto, stabilire la suddivisione dei contributi sulla base dell'effettivo beneficio conseguito dal singolo immobile. A questo proposito, reputiamo che, per i consorzi che erogano anche il servizio idrico, quest'ultimo dovrebbe essere tenuto distinto dal beneficio idrico, che è, notoriamente, tutt'altra cosa.

Concludendo, a nostro modo di vedere la situazione è estremamente variegata. Come dicevo, infatti, vi sono consorzi in cui la contribuzione extra-agricola è addirittura preponderante e non si può certo sostenere che tali consorzi svolgano funzioni a favore prevalentemente degli immobili extra-agricoli. In ogni caso, a nostro

avviso è essenziale sapere – e auspichiamo che la Commissione assuma un'iniziativa conoscitiva in tal senso – quanti consorzi non abbiano ancora dichiarato conclusa la bonifica, per passare a quella contribuzione definitiva alla quale si deve sollecitamente pervenire; quanti consorzi non dispongano ancora del piano generale; quanti non abbiano ancora il piano di classificazione; quanti non dispongano del piano di riparto; e, infine, quanti consorzi – ed in quali proporzioni – siano alimentati dai contributi dei proprietari di immobili a formazione extra-agricola.

L'ultima considerazione riguarda il fatto che questa problematica negli ultimi tempi si è fatta molto sentire nell'ambito della categoria dei proprietari di immobili. Prima i contributi venivano pagati anche perché l'imposizione fiscale non aveva raggiunto il limite di oggi. La fiscalità immobiliare è aumentata del 138 per cento nel 1994 e del 159 per cento nel 1993 rispetto al 1991, con un'incidenza raddoppiata in due anni con riferimento alle entrate tributarie dello Stato. Questo andamento ha fatto sì che vi sia, anche per i contributi di bonifica, una pressante richiesta di ritorno ad equità. Confidiamo e speriamo perciò che il lavoro della Commissione possa portare a proficui risultati.

PRESIDENTE. Ringrazio l'avvocato Sforza Fogliani per il suo intervento, che ha toccato alcuni aspetti finora non approfonditi.

Poiché al momento nessun collega ha chiesto di intervenire, chiedo all'avvocato Sforza Fogliani se intenda fare qualche precisazione.

CORRADO SFORZA FOGLIANI, *Presidente della Confederazione italiana della proprietà edilizia.* Non credo di avere particolari elementi da aggiungere a quanto già detto. Spero di avere affrontato le tematiche essenziali nel nostro settore e di avere evidenziato la necessità di evitare la doppia imposizione, di fatto oggi esistente tra tasse per le fognature e contributi consorziali.

PRESIDENTE. È emerso con evidenza uno degli aspetti più fastidiosi per l'utente, cioè la doppia imposizione esistente sugli immobili di cui stiamo parlando, in molti casi non giustificata in quanto effettivamente (avremo il dato preciso quando riceveremo le risposte ai questionari inviati) molti consorzi mantengono in essere ad arte una situazione provvisoria quando invece non lo è più da molto tempo.

PAOLO EMILIO TADDEI. Vorrei sapere se l'avvocato Sforza Fogliani sia in possesso del dato relativo al numero dei consorzi di bonifica che chiedono il contributo. Mi risulta, infatti, che non tutti lo abbiano chiesto e che vi sia una differenza di comportamenti da zona a zona.

CORRADO SFORZA FOGLIANI, Presidente della Confederazione italiana della proprietà edilizia. Purtroppo non sono in grado di fornire il dato. Confermo che effettivamente alcuni consorzi escludono totalmente gli immobili extra-agricoli mentre altri li includono (il gettito di questi immobili è addirittura prevalente rispetto alle contribuenze di natura agricola). Credo che questo dato possa essere acquisito con più facilità dalla Commissione, qualora abbia intenzione di farlo. Comunque, mi farò parte diligente per entrarne in possesso e quindi fornirlo.

PRESIDENTE. Credo che la differenza derivi dal fatto si dà applicazione alla normativa nazionale attraverso una serie di leggi regionali. Ad esempio, nel Veneto tutti gli immobili, di qualunque natura, sono indiscriminatamente soggetti a contributo, a prescindere dagli aspetti relativi alle fognature. Da noi qualunque tipo di proprietà immobiliare è colpita dall'imposizione del consorzio. In alcune regioni d'Italia è generalizzata, ma probabilmente dipende dalla normativa regionale, anche perché i consorzi sono tenuti alla sua applicazione.

GIOVANNI DI STASI. Intervengo in modo telegrafico per dire che avevamo deciso di occuparci di questo problema soprattutto perché ritenevamo che la ge-

stione dei consorzi non fosse del tutto o non fosse spesso corretta. Avevamo puntato la nostra attenzione sulle spese dei consorzi, mentre oggi abbiamo avuto modo di fare qualche ulteriore riflessione sulle ingiustizie o comunque sul modo di operare piuttosto discrezionale seguito nel reperimento delle risorse. Mi sembra che molto spesso il collegamento tra la finalità dell'ente e la richiesta di partecipazione al *budget* del consorzio non sia assolutamente visibile; in molti casi – ed oggi ne abbiamo avuto la prova – emerge una discrezionalità eccessiva rispetto alla quale dovremmo fare più di una riflessione.

FRANCESCO STROILI. Anche sulla base di quanto abbiamo sentito dall'assessore della regione toscana, il quale ci ha spiegato il funzionamento della legge regionale sui consorzi, nonché di quello che i rappresentanti dell'associazione dei consorzi stessi ci hanno detto, vorrei porre all'avvocato Sforza un quesito.

La contribuzione viene chiesta ai proprietari di immobili urbani che si trovano all'interno di un consorzio, anche se non ricevono da questo alcun servizio diretto, in quanto in definitiva si sottintende che tutto l'insieme gravita nell'ambito di un sistema di gestione del territorio; pertanto, l'immobile per la sua collocazione viene ad acquisire un ruolo. Inoltre, secondo quanto mi è parso di comprendere, a tale immobile sarebbe attribuito un plusvalore rispetto ad altro analogo che tuttavia non si trovi in un ambito consortile. Vorrei dunque sapere se anche all'avvocato risultino questi due fatti ed eventualmente in quale misura, e perché dovrebbe essere attribuito un plusvalore ad un immobile che si trova in un'area consortile, ma dal consorzio non riceve un servizio diretto. Vorrei infine sapere se sia comunque proporzionato il contributo che si paga all'effettivo plusvalore dell'immobile.

CORRADO SFORZA FOGLIANI, Presidente della confederazione italiana della proprietà edilizia. La domanda è molto importante ed articolata. So che a questo argomento fanno riferimento e ricorso i so-

stenitori di questa struttura, o meglio quanti vogliono che essa rimanga in piedi gravando anche sugli immobili extra-agricoli.

Credo che oggi questo plusvalore non esista; se si è registrato tempo addietro in particolari, limitate aree in cui ha agito la bonifica integrale (zone paludose e via dicendo), si è verificato solo in questi casi, con effetti limitati, che comunque sono stati ampiamente ammortizzati in questi anni nelle spese dal pagamento dei contributi.

In ogni caso, se anche benefici di questo genere si potessero ipotizzare, mi sentirei proprio di escludere che ve ne siano nei termini in cui la contribuenza grava su questi immobili. Vi sono esempi di consorzi che sono tenuti in piedi per quasi la metà dalla contribuenza extra-agricola; in tali casi, i consorzi nulla fanno se non incanalare le acque delle fognature urbane, per le quali, come sappiamo, il contribuente paga già un'apposita tassa, per cui vi è una classica duplicazione.

NICOLA PARENTI. Desidero chiedere all'avvocato Sforza Fogliani se nei consorzi nei quali la contribuenza della proprietà extra-agricola è prevalente i suoi rappresentanti sono chiamati all'elezione dei consigli di amministrazione, e se lo sono come si comportano.

CORRADO SFORZA FOGLIANI, *Presidente della Confederazione della proprietà edilizia*. La domanda è molto interessante e mi scuso di non aver anticipato l'argomento, sul quale mi sarei dovuto soffermare. Nei consorzi, la presenza dei rappresentanti dei proprietari urbani è limitata ad uno o due consiglieri su quaranta, per cui il loro peso e la loro azione sono conseguenti.

NICOLA PARENTI. Sì, ma volevo sapere se anche nei consorzi in cui la contribuenza dei proprietari extra-agricoli è

maggiore la loro rappresentanza è così bassa. Ritengo infatti che dovrebbe essere superiore.

CORRADO SFORZA FOGLIANI, *Presidente della Confederazione della proprietà edilizia*. È esatto. A rigor di logica dovrebbe essere così, ma i vecchi statuti prevedono una composizione come quella cui accennavo, perché i consorzi hanno anche funzioni irrigue; si è quindi data prevalenza alla categoria interessata alla gestione di tale servizio. Ciò ha comportato che i proprietari di case siano praticamente esclusi dalla gestione, benché vi siano state senz'altro manchevolezze anche da parte della categoria, che avrebbe dovuto farsi rappresentare meglio in relazione al grado di contribuenza. Tuttavia, probabilmente, il problema è stato sempre rimandato, di decennio in decennio, ed ormai di cinquantennio in cinquantennio, in attesa del varo del piano di ripartizione definitivo, che invece ritarda, perché artatamente i lavori di bonifica non vengono mai dichiarati chiusi.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente della Confederazione della proprietà edilizia, avvocato Sforza Fogliani, ed il dottor Bianco, che lo ha accompagnato, per il contributo alla nostra indagine conoscitiva. Rimaniamo in attesa di eventuali dati ad integrazione dell'esposizione, che potrebbero risultarci utili, anche perché saranno probabilmente diversi da quelli che potrebbero esserci forniti dall'associazione delle bonifiche.

La seduta termina alle 15,30.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia alle 17.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO