

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

**N. 5012**

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa del senatore SERENA**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 FEBBRAIO 2001**

—————

Istituzione di una commissione parlamentare d’inchiesta  
sull’attività dei consorzi di bonifica

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Ormai rientrano in una percezione diffusa sull'intero territorio nazionale gli elementi di anomalia che connotano la gestione dei consorzi di bonifica, con la macroscopica assenza di corrispondenza tra il gettito dei tributi acquisiti e la derivata realizzazione di opere ed interventi assai modesti, invero assolutamente incongrui rispetto alla consistenza del gettito medesimo.

Tale stato di cose fa sorgere il naturale sospetto di una gestione quantomeno anomala ed irrazionale. Di qui l'importanza di una iniziativa legislativa, il più possibile condivisa, che nel proporre, così come previsto dall'articolo 82 della Costituzione, un'inchiesta parlamentare in siffatta materia, coinvolga tutti i consorzi di bonifica, con l'obiettivo di pervenire ad accertamenti riconducibili alla imprescindibile esigenza di correttezza, economicità e trasparenza della spesa, così come stabilito dalle leggi relative all'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali (decreto legislativo n. 267 del 2000, articolo 150 e seguenti; legge n. 421 del 1992, articolo 4, comma 2; decreto legislativo n. 77 del 1995) e all'applicabilità di tale normativa ai consorzi (decreto legislativo n. 267 del 2000, articolo 25, comma 7-bis).

La disciplina specifica statale, di riferimento per i consorzi, si rinviene nelle seguenti disposizioni:

articolo 44, primo comma, della Costituzione, secondo il quale: «Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasfor-

mazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà»;

regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215, che costituisce, ancora oggi, la base della disciplina nazionale vigente in materia, secondo cui alla bonifica integrale si provvede per scopi di pubblico interesse, mediante spese di bonifica e di miglioramento fondiario;

articolo 857 e seguenti del codice civile;

decreto del Presidente della Repubblica 23 giugno 1962, n. 947;

legge 18 maggio 1989, n. 183, recante «Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo», che configura i consorzi di bonifica come una delle istituzioni principali per la realizzazione degli scopi di difesa del suolo, di risanamento delle acque, di fruizione e di gestione del patrimonio idrico per gli usi di razionale sviluppo economico e sociale, di tutela degli aspetti ambientali ad essi connessi:

articolo 117 della Costituzione;

articolo 1, lettera *h*) del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 11, e articoli 66, 69 e 73 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, i quali hanno trasferito, dallo Stato alle Regioni, l'esercizio delle funzioni amministrative rendendo esercitabile la potestà legislativa regionale nella materia medesima, ai sensi del già citato articolo 117 e della VIII disposizione transitoria e finale, secondo comma, della Costituzione e dell'articolo 9, secondo comma, della legge 10 febbraio 1953, n. 62 (come sostituito dall'articolo 17, ultimo comma, della legge 16 maggio 1970, n. 281), con i soli limiti derivanti dai principi fondamentali della legislazione statale in tale materia.

L'ampio spettro d'intervento, così come delineato dalla normativa innanzi richiamata, ancor più accresce il debito di chiarezza gestionale dei consorzi e, quindi, motiva ancor meglio la presente proposta.

Inoltre, i principi fondamentali di incardinamento della materia, ricavabili dalla dottrina e dalla giurisprudenza, rendono ineludibile il compito di «controllo» specifico intravisto dall'articolo 82 della Costituzione e disciplinato dall'articolo 162 del Regolamento del Senato.

Infatti, è possibile verificare e prendere atto che la Corte costituzionale ha individuato in due sentenze, relativamente recenti, i principi fondamentali della materia a cui, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, deve attenersi l'esercizio della potestà legislativa delle regioni. In particolare, la sentenza 24 febbraio 1992, n. 66 (presidente Corasaniti, redattore Baldassarre) ha individuato come principio fondamentale che i contributi siano richiesti ai privati in ragione dei benefici da essi conseguiti per effetto delle opere di bonifica. Il principio enunciato è stato ripreso e precisato dalla giurisprudenza costante della Corte di cassazione, tanto che oggi è possibile affermare con certezza che il presupposto per la legittimità della richiesta di contributi di bonifica consiste nell'esistenza di un beneficio concreto, per l'immobile inserito nel perimetro di contribuzione, conseguente alla esecuzione di opere di bonifica. Ha, infatti, sostenuto la Suprema corte: «non è sufficiente una *utilitas* che risulti in rapporto di derivazione causale con l'attività consortile e che si riverberi a favore del proprietario di uno di detti immobili, ma è necessario che tale *utilitas* si traduca in un vantaggio di tipo fondiario, cioè strettamente incidente sull'immobile stesso» (Corte di cassazione, 1° sezione civile, 9 ottobre 1992, sentenza n. 11018).

La nozione di «vantaggio» è delineata, in maniera chiara, dalla sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 14 ottobre

1996, sentenza n. 8960, che così ha affermato: «Non è sufficiente qualsiasi tipo di vantaggio, ma è necessario che esso sia un vantaggio di tipo fondiario, cioè strettamente incidente sull'immobile soggetto a contribuzione (...).

Il beneficio derivante dalla bonifica non è provato dalla pura e semplice inclusione del bene nel comprensorio, pur potendo essere potenziale o futuro (Cass. N.877 del 1984), perché non attiene al territorio nel suo complesso, ma al bene specifico di cui si tratta.

Il vantaggio può essere generale (cioè riguardante un insieme rilevante di immobili che ricavano, tutti, il beneficio) ma non può essere generico, in quanto altrimenti sarebbe perduta l'inerenza al fondo beneficiario, che è assicurata soltanto dal carattere particolare (anche se ripetuto per una pluralità di fondi) del vantaggio stesso. Non rileva il beneficio complessivo che deriva dall'esecuzione di tutte le opere di bonifica, destinate a fini di interesse generale; non rileva il miglioramento complessivo dell'igiene e della salubrità dell'aria; occorre un incremento di valore dell'immobile soggetto a contributo, in rapporto causale con le opere di bonifica (e con la loro manutenzione). Concludendo, il beneficio deve essere diretto e specifico, conseguito o conseguibile a causa della bonifica e cioè tradursi in una "qualità" del fondo».

Sempre la Suprema Corte (sentenza n. 7754 del 20 agosto 1997) ha precisato che anche gli oneri relativi alle spese attinenti al funzionamento gestionale del consorzio sono subordinati all'esistenza dei due presupposti necessari per la partecipazione agli oneri dipendenti dai costi delle opere di bonifica e cioè: che gli immobili si trovino nel comprensorio consortile e che i proprietari ricevano un vantaggio concreto o prevedibile dalle opere eseguite o da eseguire. La Corte, riprendendo un proprio consolidato orientamento, ha affermato il principio della illegittimità di una tale distinzione e della necessità dell'esistenza di un diretto

beneficio per l'immobile conseguente alla specifica attività del consorzio, anche per le spese relative al funzionamento dell'ente (sezioni unite, sentenza n. 877 del 6 febbraio 1984; Corte di cassazione, sentenza n. 7511 dell'8 luglio 1993).

Infine, la Corte costituzionale, nella sentenza 26 febbraio 1998, n. 26, ha posto un punto fermo nella discussione in ordine alla natura del contributo di bonifica e, riprendendo alcune affermazioni delle sezioni unite della cassazione (sentenza n. 5443 del 1991), ha chiarito che i contributi pretesi dagli enti di bonifica, pur essendo collocabili nell'area applicativa dell'articolo 23 della Costituzione, non sono configurabili, per caratteri ontologici, come prestazioni patrimoniali aventi la identica natura giuridica dei tributi erariali.

Ai fini di una più ampia illustrazione delle motivazioni sottese al presente disegno di legge, va altresì rilevato che l'assoggettamento a contributo di bonifica anche degli immobili extra-rurali (in tanti casi ricadenti all'interno di comprensori di bonifica) non è più, al giorno d'oggi, giustificato da ragioni oggettive e, ancor più, dalla consapevolezza che tali contributi non possono più essere considerati prestazioni di natura tributaria.

In armonia con tale moderna concezione, la regione Lazio, con legge regionale dell'11 dicembre 1998, n. 53, articolo 36, ha esentato dal pagamento del contributo di bonifica i proprietari degli immobili ricadenti in zone urbane facenti parte di aree comprensoriali di bonifica e, pertanto, soggetti all'ob-

bligo di versamento della tariffa dovuta per il servizio di pubblica fognatura.

Come si evince dal testo dell'articolato, la istituenda Commissione avrà il compito: di verificare la corretta applicazione delle leggi vigenti, sulla scorta delle autorevoli ed imprescindibili pronunce innanzi ricordate, e di accertare le eventuali inadempienze da parte di soggetti pubblici o privati destinatari delle stesse; di controllare gli indirizzi gestionali dei consorzi e la corretta rispondenza della loro attività alle finalità legislative consolidate dalla intervenuta giurisprudenza; di riscontrare la corrispondente compatibilità tra l'entità dei tributi acquisiti dai consorzi di bonifica e le opere realizzate o in corso; di rilevare i casi di abusi, sotto il profilo di indebita imposizione e riscossione, in danno di soggetti rientranti nell'autorevole tutela delle pronunce della Suprema Corte di cassazione e della Corte costituzionale; di monitorare vicende specifiche che abbiano fatto emergere situazioni anomale, allo scopo di accertare la destinazione e la utilizzazione dei tributi incamerati e la regolarità gestionale delle fasi di impiego dei fondi; di proporre soluzioni legislative e/o amministrative ritenute necessarie per rendere efficacemente coordinata e trasparente l'attività dei consorzi di bonifica e per rimuovere le disfunzioni accertate; di riferire, infine, al Parlamento, al termine dei suoi lavori ed ogni qualvolta ne ravvisi la necessità.

Si fida, pertanto, in un largo consenso parlamentare che faciliti l'iter approvativo della presente proposta.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

#### *(Istituzione e funzioni)*

1. È istituita una Commissione parlamentare di inchiesta sull'attività dei consorzi di bonifica, di seguito denominata «Commissione», con il compito di:

*a)* verificare l'attuazione delle normative vigenti, anche in relazione alla intervenuta giurisprudenza ed alle pronunce della Corte costituzionale, nonché le eventuali inadempienze e i travisamenti da parte dei soggetti gestori pubblici e privati destinatari delle normative stesse;

*b)* esaminare le modalità di gestione dei consorzi;

*c)* accertare la corretta corrispondenza dell'attività dei consorzi di bonifica con la legislazione vigente che ne disciplina compiti e funzioni, anche in relazione alle pronunce e alla giurisprudenza in materia;

*d)* verificare la corrispondenza tra l'entità dei tributi acquisiti dai consorzi di bonifica e le opere realizzate o avviate;

*e)* accertare se siano verificati abusi nella imposizione o riscossione a danno dei consorziati contribuenti, anche alla luce delle pronunce in materia della Suprema Corte di cassazione e della Corte costituzionale;

*f)* monitorare vicende specifiche che abbiano fatto emergere situazioni di evidente anomalia, al precipuo scopo di accertare la destinazione e l'impiego dei tributi acquisiti e la regolarità della gestione dei fondi;

*g)* proporre le soluzioni legislative e amministrative ritenute necessarie per rendere efficacemente più coordinata e trasparente l'attività dei consorzi di bonifica e per rimuovere le disfunzioni accertate;

h) riferire al Parlamento al termine dei suoi lavori e ogniqualvolta ne ravvisi la necessità.

2. La Commissione conclude i propri lavori entro nove mesi dalla data della sua istituzione e presenta al Parlamento la relazione finale entro i successivi sessanta giorni.

3. La Commissione procede alle indagini, agli esami ed ai riscontri con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

#### Art. 2.

##### *(Composizione)*

1. La Commissione è composta da venti senatori e da venti deputati, scelti, rispettivamente, dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, in proporzione al numero dei componenti i Gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun Gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento.

2. La Commissione, nella prima seduta, elegge il presidente, due vicepresidenti e due segretari.

#### Art. 3.

##### *(Testimonianze)*

1. Per le testimonianze davanti alla Commissione si applicano le disposizioni degli articoli 366 e 372 del codice penale.

#### Art. 4.

##### *(Acquisizione di atti e documenti)*

1. La Commissione può acquisire copie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organismi inquirenti, nonché copie di

atti e documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari, anche se coperti dal segreto. In tale ultimo caso la Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza.

2. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non dovranno essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso. Devono in ogni caso essere coperti dal segreto gli atti e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari.

#### Art. 5.

##### *(Obbligo del segreto)*

1. I componenti la Commissione, il personale addetto alla stessa ed ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre alla formalizzazione di atti di inchiesta, oppure ne viene a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio, sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 4, comma 2.

2. Salvo che il fatto costituisca un più grave reato, la violazione del segreto di cui al comma 1, nonché la diffusione in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, di atti o documenti del procedimento di inchiesta dei quali sia stata vietata la divulgazione, sono punite ai sensi dell'articolo 326 del codice penale.

#### Art. 6.

##### *(Organizzazione interna)*

1. L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione stessa, a maggioranza dei due terzi dei componenti, prima dell'inizio dei lavori. Ciascun componente può proporre la modifica delle norme regolamentari.

2. La Commissione può organizzare i propri lavori anche attraverso uno o più comitati, costituiti ai sensi del regolamento di cui al comma 1.

3. Tutte le volte che lo ritenga opportuno, la Commissione può riunirsi in seduta segreta.

4. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria e di tutte le collaborazioni che ritenga necessarie.

5. Per l'espletamento delle sue funzioni la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro.

6. Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste per metà a carico del bilancio del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio della Camera dei deputati.