

Andalo

Eliseo Jandolo

LA LEGGE SULLA BONIFICA INTEGRALE

Lezioni del corso di perfezionamento per
i funzionari dei Consorzi di Bonifica

1954

I N D I C E

CAPO I.

NOZIONI PRELIMINARI

1 - La nozione di bonifica integrale	Pag. 1
2 - Le bonifiche e i miglioramenti fondiari	" 9
3 - Le sistemazioni di bacini montani regolate dalla legge di bonifica	" 14
4 - I comprensori di bonifica di 1^ e di 2^ categoria	" 16
5 - Gli atti di classificazione	" 23

CAPO II.

6 - La nozione di bonifica	Pag. 27
7 - Le opere di competenza statale	" 30
8 - Le opere di competenze dei proprietari	" 54
9 - Il piano generale di bonifica come mezzo di coordinamento dell'attività pubblica e privata	" 56
10 - Il contenuto del piano generale	" 58
11 - Disposizioni particolari a taluni comprensori di bonifica	" 65
12 - La compilazione, approvazione ed esecutorietà del piano generale	" 71
13 - Gli effetti giuridici del piano generale	" 75
14 - La sfera territoriale a cui si estendono gli effetti del piano	" 79

CAPO III

LA CONVENIENZA ECONOMICO-PRIVATA DELLA BONIFICA

15 - Convenienza della bonifica dal punto di vista pubblico e dal punto di vista privato	Pag. 81
16 - L'attribuzione a carico dello Stato di tutta la spesa delle opere pubbliche o di una parte di essa	" 91
17 - Il concorso delle provincie e dei comuni nella spesa delle opere pubbliche	" 107
18 - Il concorso dello Stato nella spesa delle opere di competenza dei proprietari	" 115
19 - I premi d'incoraggiamento per la sperimentazione di nuovi ordinamenti produttivi	" 121
20 - La quota di spesa delle opere di bonifica a carico dei proprietari. Natura giuridica del contributo dei proprietari	" 125
21 - Quali sono i proprietari chiamati a contribuire nella spesa. Distinzione tra perimetro di trasformazione e perimetro di contribuzione	" 133
22 - Lo stato e gli enti locali concorrono come proprietari per i beni di loro pertinenza	" 145
23 - Come si ripartisce fra i proprietari la quota di spesa a loro carico	" 147

CAPO IV

L'ESECUZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE

24 - Gli studi preliminari	Pag. 162
25 - La disponibilità degli immobili occorrenti per la sede delle opere	" 164

26 - L'esecuzione diretta delle opere da parte dello Stato	Pag. 179
27 - La concessione delle opere pubbliche. Le persone dei concessionari	" 179
28 - Disposizioni speciali e transitorie relative alle persone dei concessionari	" 193
29 - La concessione di tutte o di parte delle opere pubbliche	" 196
30 - Il procedimento di concessione	" 199
31 - L'atto di concessione	" 204
32 - I diritti e gli obblighi del concessionario	" 211

CAPO V

L'ULTIMAZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE

33 - La dichiarazione di compimento dei singoli lotti	Pag. 220
34 - La dichiarazione di ultimazione della bonifica	" 235

CAPO VI

L'ESECUZIONE DELLE OPERE DI COMPETENZA PRIVATA

35 - L'obbligatorietà delle opere	Pag. 243
36 - L'assistenza, il controllo, la sostituzione dei proprietari obbligati	" 264

CAPO VII

I MIGLIORAMENTI FONDIARI

37 - La nozione dei miglioramenti fondiari	Pag. 267
38 - I sussidi alle opere di miglioramento fondiario "	271
39 - Il procedimento di concessione dei sussidi . .	" 277
40 - Le persone a cui possono concedersi i sussidi "	289
41 - Gli effetti del provvedimento di concessione del sussidio	" 298
42 - La liquidazione e il pagamento del sussidio .	" 300
43 - I sussidi per gli studi e le ricerche speri- mentali	" 305

CAPO VIII

L'APPARTENENZA DELLE OPERE DI BONIFICA
E DI MIGLIORAMENTO FONDIARIO

44 - L'appartenenza delle opere di bonifica e di miglioramento fondiario	Pag. 308
---	----------

CAPO I.

NOZIONI PRELIMINARI

Sommario: 1. La nozione di bonifica integrale.- 2. Le bonifiche e i miglioramenti fondiari.- 3. Le sistemazioni di bacini montani regolate dalla legge di bonifica.- 4. I comprensori di bonifica di 1^ e di 2^ categoria.- 5. Gli atti di classificazione.

1. - L'analisi del concetto di bonifica integrale esige un rapido richiamo all'evoluzione legislativa che ha preceduto la legge attuale del 13 febbraio 1933 n. 215, perchè, nel corso del tempo e nel succedersi delle leggi, l'espressione - bonifica integrale - non ha avuto sempre lo stesso significato.

La prima legge del regno sulle opere pubbliche, del 20 marzo 1865, n. 2248, calcata sopra una precedente legge piemontese del 20 novembre 1859 n. 4754, quasi ignorò l'esistenza del problema della bonifica, limitandosi a disciplinare i consorzi di scolo ed a promettere nuove norme, le quali avrebbero dovuto servire specialmente a regolare la proprietà delle paludi.

Fu nel 1882, per merito del Baccarini, che si ebbe la prima legge sulla bonifica idraulica, la quale nacque dalla preoccu-

pazione di vincere la malaria col prosciugamento delle zone palustri, e suppose che il semplice prosciugamento bastasse ad ottenere lo scopo. Considerò, quindi, la bonifica come un fatto essenzialmente idraulico, lasciando alla libera attività dei proprietari dei terreni sistemati idraulicamente, di migliorarli dal punto di vista agrario.

Presto però l'esperienza mostrò che non sempre questa attività spontaneamente integratrice dei proprietari si verifica e che, quando essa manca, gran parte degli scopi igienici ed economici della bonifica vengono a fallire.

Fu così, a poco a poco, palese l'errore della concezione originaria di bonifica, come semplice prosciugamento di terre palustri, e la riconosciuta necessità di integrare lo stadio idraulico con quello agrario del bonificamento condusse a parlare di bonifica integrale, di bonifica, cioè, che, non limitandosi al prosciugamento della palude e, in generale, alla sistemazione idraulica del territorio, investisse l'intero problema, di riassetto idraulico e di più intensiva utilizzazione agraria dei terreni.

A tale più vasta nozione del concetto di bonifica si conformò il testo unico 30 dicembre 1923 n. 3256, delle leggi sulle bonifiche idrauliche.

Nello stesso anno 1923, ed anzi con la stessa data del 30 dicembre 1923, una nuova legge veniva emanata, per affrontare il problema della bonifica del monte, accanto a quella del piano. La legge, che fu detta dei boschi e dei terreni montani (N. 3267),

si occupò, da una parte, del riassetto idrogeologico dei bacini montani, dall'altro, del miglioramento dei pascoli montani e della ricostituzione e del buon governo dei boschi. Essa segnò un notevole progresso sulle precedenti leggi del 1877 e del 1911, tuttavia mantenne il concetto, tradizionale nella legislazione, che fa del riassetto delle pendici degradanti un problema essenzialmente tecnico - idraulico e dell'intera restaurazione montana un problema tecnicamente ed economicamente isolabile da quello del piano.

Tanto nella legge sulla bonifica idraulica che in quella sui boschi e sui terreni montani rimaneva però fermo il concetto che l'intervento statale dovesse servire a uno scopo prevalente di difesa idraulica, sia che tendesse a eliminare la palude, sia che provvedesse alla regolazione delle acque e alla sistemazione dei terreni in pendio.

Una generale competenza dello Stato a promuovere il progresso agrario di terreni incolti o estensivamente coltivati non era prevista dalla legislazione. Sin dal 1873, lo Stato si era preoccupato di promuovere lo sviluppo agrario dell'Agro Romano ed aveva successivamente esteso, qua e là, ad altre zone del Regno, le norme speciali adottate per l'Agro Romano. Si trattava però di provvidenze rivolte a favorire la trasformazione fondiaria di determinati territori, di estensione per solito non grande.

Fu nel 1924 (1), la legge Serpieri sulle trasformazioni fon-

(1) Decreto legislativo 18 maggio 1924 n. 753.

diarie di pubblico interesse che, con disposizioni di carattere generale, spostò l'oggetto della precedente legislazione e affidò allo Stato non più soltanto il compito di risanare i terreni palustri, ma anche quello di promuovere la trasformazione fondiaria dei terreni incolti od estensivamente coltivati, quando, per l'importanza dei risultati economici e sociali conseguibili, la trasformazione interessasse l'utile pubblico.

Per le leggi sulla bonifica idraulica, sui terreni montani e sulle trasformazioni fondiarie di pubblico interesse, lo Stato fu, quindi, in grado di provvedere alla redenzione igienica ed economica di quella parte del territorio che, per dissesto idrogeologico o per altre cause fisiche od economiche, si trovasse in condizioni arretrate di cultura e apparisse suscettibile di notevole miglioramento.

All'infuori di queste tre leggi fondamentali, vi era tutta una serie di speciali provvidenze che si proponevano questo o quel fine particolare di miglioramento fondiario - agrario. Così le leggi del 20 maggio e del 13 agosto 1926 provvedevano alle irrigazioni; la legge 16 giugno 1927, emanata in dipendenza della battaglia del grano, si occupava di sussidiare e promuovere la sistemazione del terreno, le strade poderali, la costruzione e riparazione di fabbricati rurali; ecc. Infine, tutto l'ordinamento del credito fondiario - agrario, a partire dalla legge 30 dicembre 1923 n. 3139 fino al più recente provvedimento di costituzione di un consorzio di istituti per il credito alle opere di

miglioramento, tendeva a promuovere, col credito di favore, lo sviluppo dell'agricoltura.

La legge 24 dicembre 1928 n. 3134, che fu detta della bonifica integrale, trovò questa situazione giuridica e, in sostanza, non vi introdusse radicali modificazioni.

Essa fornì, con larghezza inconsueta, i mezzi finanziari per l'applicazione delle varie leggi esistenti e cercò di perfezionare queste leggi, sia elevando il contributo dallo Stato nella spesa di alcune opere, sia autorizzando lo Stato a contribuire in alcune altre (ad es. gli acquedotti rurali) che la precedente legislazione aveva del tutto trascurato.

Dal punto di vista sistematico, essa segnò un'innovazione, generalmente poco rilevata, ma non per questo meno importante; perchè raccolse finalmente, in una stessa legge, disposizioni relative alle bonifiche idrauliche, alle sistemazioni montane, alle trasformazioni fondiarie, alle irrigazioni, alle strade e agli acquedotti rurali e, in genere, a presso che tutti i miglioramenti fondiari, sussidiabili secondo la precedente legislazione.

Esprese, così, col suo stesso contenuto, il proposito di raccogliere in una comune disciplina le norme troppo numerose e complicate, che lo sviluppo della legislazione era andato affastellando, e mutò, in sostanza, lo stesso significato di bonifica integrale, quale era stato inteso e divulgato nel periodo anteriore alla legge del 1928.

Bonifica integrale, nel concetto originario, significò completa utilizzazione agraria dei terreni prosciugati o, in genere,

sistemati idraulicamente, e cioè integrazione privata delle opere di bonifica eseguite dallo Stato, unificazione dell'impresa di bonificamento, nei suoi stadi, pubblico e privato. Bonifica integrale, secondo la legge del 1928, è attività di generale progresso dell'agricoltura, sia che il progresso si raggiunga con la radicale trasformazione, sia che si consegua col perfezionamento degli ordinamenti della produzione terriera. Integrale è, quindi, la bonifica in senso di estensione più che di intensità; essendo considerato implicito, e perciò superato, il concetto che non vi è bonifica, se l'attività pubblica e privata armonicamente non concorrano e se i terreni prosciugati non vengano utilizzati con metodi più intensivi.

Appunto, perchè, la legge del 1928 si informò a questa più ampia nozione di bonifica, la legislazione precedente, troppo complicata e troppo frammentaria, doveva necessariamente apparire imperfetta, e fu per questo che fu deferita al Governo un'ampia facoltà di modificare e d'integrare le norme delle leggi preesistenti (art.13).

In tal modo si concludeva un processo di elaborazione legislativa e se ne apriva un altro, in cui, corretta l'eccessiva specializzazione delle leggi e ricondotte le varie provvidenze dai loro fini particolari alla meta comune di generale riassetto territoriale, non vi fossero più le norme per le bonifiche, per le trasformazioni fondiarie, per le irrigazioni, per le case, per le strade, per gli acquedotti, ma una legge sola per la bonifica integrale.

Il decreto legislativo 13 febbraio 1933, n. 215, emanato dal Governo in virtù della delega conferitagli dalla legge del 1928, corrispose a questo proposito.

La nuova legge, infatti, adotta la nozione di bonifica integrale, com'è stata dianzi accennata, dichiarando all'art. 1 che "alla bonifica integrale si provvede, per scopi di pubblico interesse, mediante opere di bonifica e di miglioramento fondiario".

"Le opere di bonifica sono quelle che si compiono in base a un piano generale di lavori e di attività coordinate, con rilevanti vantaggi igienici, demografici, economici o sociali, in comprensori in cui ricadano stagni, paludi e terre paludose o costituiti da terreni montani dissestati nei riguardi idrogeologici e forestali ovvero da terreni, estensivamente utilizzati per gravi cause d'ordine fisico o sociale, e suscettibili, rimosse queste, d'una radicale trasformazione dell'ordinamento produttivo".

"Le opere di miglioramento fondiario sono quelle che si compiono a vantaggio di uno o più fondi, indipendentemente da un piano generale di bonifica".

Se si analizzano gli elementi contenuti nella definizione delle opere di bonifica, risulta chiaro che in questa denominazione si è inteso comprendere le bonifiche idrauliche, prima regolate dalla legge 30 dicembre 1923 n. 3256, (comprensori in cui ricadano stagni, paludi o territori paludosi) le sistemazioni di bacini montani, regolate per l'innanzi dal T. U. 30 dicembre

1923, n. 3267 (comprensori costituiti da terreni montani dissestati nei riguardi idrogeologici e forestali) e le trasformazioni fondiarie di pubblico interesse, considerate dalla legge 18 maggio 1924 n. 753 (terreni estensivamente utilizzati per gravi cause di ordine fisico e sociale e suscettibili, rimosse queste, di una radicale trasformazione dell'ordinamento produttivo).

E' da notare che rientrano nella nozione di bonifica e, adunque, perciò, sotto la disciplina della nuova legge tutte le bonifiche idrauliche, attribuite alla competenza statale e le trasformazioni fondiarie di pubblico interesse, mentre a tale disciplina sono soggette soltanto alcune delle sistemazioni montane, contemplate dalla legge sui boschi e sui terreni montani.

Ciò si deduce dalle norme dell'art. 119 che, mentre abroga le leggi regolatrici delle bonifiche idrauliche e delle trasformazioni fondiarie di pubblico interesse, lascia in vigore le disposizioni che disciplinano il riassetto idrogeologico dei bacini montani. Inoltre, l'art. 107, regolando, in via transitoria, il regime delle opere classificate a norma delle precedenti leggi, dichiara senz'altro classificati come comprensori di bonifica, ai sensi della nuova legge, i territori che si trovano classificati come comprensori di bonifica idraulica di 1^a categoria o di trasformazione fondiarie di pubblico interesse e deferisce, invece, al ministero dell'agricoltura e delle foreste il compito di dichiarare quali bacini montani, delimitati a sensi del T. U. 30

dicembre 1923 n. 3267, vadano considerati come comprensori di bonifica.

2. - Caratteristica comune alle opere di bonifica propriamente dette e ai miglioramenti fondiari è che si tratta di opere a cui si provvede "per scopi di pubblico interesse".

In tal modo, le opere e le attività contemplate dalla legge sulla bonifica integrale si distinguono dalle altre che, pur avendo le stesse caratteristiche tecniche, soddisfano a scopi di mero interesse privato e perciò continuano ad essere disciplinate dalle norme di diritto civile.

Passando all'ulteriore distinzione tra bonifiche, propriamente dette, e miglioramenti fondiari, la legge chiarisce che le opere di bonifica constano necessariamente di lavori e di attività di vario ordine, la cui attuazione, per essere efficace, occorre sia coordinata, nella previsione e nello sviluppo nel tempo: ciò si ottiene mediante la compilazione di un piano generale, mentre i miglioramenti fondiari sono costituiti da lavori della stessa natura tecnica, isolatamente eseguibili.

Queste necessità, per le opere di bonifica, di attuarsi secondo un piano comune di lavori e di attività coordinate scopre la più intima, ma anche la più sostanziale differenza che esiste tra bonifiche e miglioramenti fondiari.

Se questi ultimi possono compiersi indipendentemente da un

piano comune di lavori e di attività coordinate, vuol dire che consistono in opere che, per sè stesse, conducono al risultato desiderato, senza che sia necessario il concorso di altri lavori o di altre attività, in certo modo complementari. E se è così, vuol dire che l'esigenza a cui i miglioramenti soddisfano è un' esigenza semplice, capace di essere isolatamente soddisfatta.

Ora, ciò si verifica soltanto quando, attutto un certo ordinamento della produzione terriera, si tratti di perfezionarlo. Così, se, costituite le nuove unità fondiaria, occorre provvederle delle relative case coloniche; se il podere, già in completo assetto, abbia bisogno di essere provvisto di acqua potabile per l'alimentazione degli uomini e del bestiame; se, per ridurre i costi, senza tuttavia modificare l'organizzazione della produzione, occorre costruire le strade per alleggerire l'onere dei trasporti ecc. ecc.

Nei casi ipotizzati, il bisogno è precisamente individuato e l'opera eseguita - la casa, l'acquedotto, la strada - è capace di soddisfarlo in maniera immediata.

Le opere di bonifica invece, costituendo un assieme di lavori e di attività, coordinate in un piano comune, sono necessariamente rivolte a soddisfare esigenze più complesse e trovano luogo là dove non si tratta di perfezionare l'ordinamento produttivo esistente, ma di introdurre una radicale trasformazione.

E' allora, infatti, che bisogna operare su tutte le condi-

zioni d'ambiente, fisico ed economico, da cui dipende l'ordinamento produttivo che si vuol sostituire, ed operare su di esse in modo coordinato e talora simultaneo, per poterle modificare, in senso favorevole alla desiderata trasformazione.

Così, se si tratta (come solitamente avviene) di sostituire ad un'agricoltura estensiva e discontinua, un'altra più intensiva e capace di far vivere sul terreno una più densa popolazione, le circostanze sfavorevoli ed ostative sono normalmente molteplici, svariate, anche se in qualche modo connesse ed interdipendenti.

Bonificare, nel senso di prosciugare l'acquitrino, può essere inutile, se la siccità converta in deserto quel che era palude. Prosciugare e rendere irrigabile il suolo non giova, se all'introduzione di culture intensive si opponga la lontananza del contadino dalla sede del proprio lavoro. Prosciugare, irrigare, costruire case, fornire l'acqua potabile può costituire uno sforzo assurdo, se il difetto di comunicazioni rende difficile o troppo oneroso l'accesso ai mercati.

Della distinzione formale indicata dalla legge, per cui le opere di bonifica constano di lavori e di attività svariate, da eseguirsi coordinatamente a mezzo di un piano generale, e i miglioramenti fondiari sono costituiti da opere singole, eseguibili isolatamente, è lecito, quindi, dedurre l'altra più sostanziale distinzione, per cui la bonifica è la trasformazione radicale dell'ordinamento produttivo di un dato territorio, mentre

i miglioramenti fondiari sono soltanto il mezzo di perfezionare, senza radicali modificazioni, gli ordinamenti esistenti.

Non basterebbe, tuttavia, questo requisito, dedotto dallo scopo pratico che si vuol conseguire, per differenziare le opere di bonifica da quelle di miglioramento, giacchè, se il servire ad uno scopo di radicale trasformazione dell'ordinamento della produzione terriera è un elemento necessario per la definizione delle opere di bonifica, non è tuttavia sufficiente, giacchè non ogni radicale trasformazione dell'ordinamento produttivo è bonifica, in senso giuridico, richiedendosi ulteriormente che essa sia capace di dare rilevanti vantaggi igienici, demografici, economici o sociali.

Si è già detto che il servire a scopi di pubblico interesse è caratteristica comune alle opere di bonifica e di miglioramento fondiario; d'altra parte gli scopi di pubblico interesse, conseguibili col perfezionamento degli ordinamenti produttivi esistenti, non possono che essere igienici, demografici, economici o sociali; chè, anzi, potrebbe perfino dubitarsi se sussistano, all'infuori di quelli enunciati, altri scopi di pubblico interesse, soprattutto quando si consideri il significato piuttosto vago e comprensivo della qualifica di "sociale".

Per ciò, in relazione agli scopi, le bonifiche si distinguono dai miglioramenti fondiari, piuttosto per la diversa importanza, che per la qualità dei benefici conseguibili, dovendosi ritenere che lo scopo di pubblico interesse, che le opere di bonifi-

ca permettono di soddisfare, sia di maggior rilievo, concerne bisogni più direttamente connessi alle generali condizioni di conservazione e di sviluppo della società.

Procedendo ad una ulteriore approssimazione ed anticipando nozioni che dovranno essere successivamente svolte, si può aggiungere che la legge considera l'esecuzione delle opere di bonifica come un compito dello Stato, che il bisogno collettivo a cui quelle opere soddisfano è un bisogno pubblico, in quanto lo Stato lo pone nei propri fini, ne assume cioè la soddisfazione.

La distinzione d'importanza e di grado che è tra gli scopi delle due categorie di opere considerate dalla legge (bonifiche e miglioramenti fondiari) si può, quindi, ulteriormente precisare, specificando che le opere di bonifica servono a scopi di pubblico interesse, il cui conseguimento è posto dal diritto positivo tra i fini dello Stato; ciò che non si verifica per i miglioramenti fondiari che soddisfano prevalentemente a scopi di carattere privato, ancorchè non indifferenti per il pubblico interesse.

Sulla base delle argomentazioni esposte è, quindi, possibile concludere che le opere di bonifica provvedono alla radicale trasformazione dell'ordinamento della produzione terriera, per scopi che sono di tanto rilievo per la conservazione e lo sviluppo del corpo sociale, da essere posti come fini propri dello Stato.

3. - Questa deduzione conclusiva permette di chiarire, secondo l'accenno dianzi fatto (1), perchè la legge sulla bonifica integrale non ha abrogato le norme del R. D. 30 dicembre 1923 n. 3267, assumendo sotto la propria disciplina la sistemazione di tutti i bacini montani.

Giova ripetere che il citato testo unico considera la sistemazione dei bacini montani come un compito, esclusivo o prevalente, di riassetto idro-geologico. Esso, infatti, si basa sul presupposto che la sistemazione debba raggiungersi con rimboschimenti, rinsaldamenti, opere costruttive immediatamente connesse o con altre opere idrauliche eventualmente necessario (2) e là dove ammette opere rivolte a fini che non sono strettamente idro-geologici (serbatoi per la raccolta di acque utili all'irrigazione o alla produzione di forza motrice, sistemazione agraria di terreni) le disciplina come eventuali ed accessorie (3) o le considera soltanto per la loro capacità di sostituire, in dati casi e limiti, le opere idraulico - forestali e perciò di soddisfare esse stesse al fine di riassetto idrogeologico (4).

La nozione di sistemazione di bacino montano, secondo la legge sui boschi e sui terreni montani, risponde perciò a un concetto, per dir così, statico e di conservazione, trattandosi in

(1) V. pag. 8

(2) Art. 39 T.U. 30 dicembre 1923 n. 3267

(3) Art. 41 citato T.U.

(4) Art. 52 citato T.U. e 56 del Reg. 16 maggio 1926 n. 1126

sostanza di riparare ad uno stato di fatto dannoso alla stabilità del terreno e alla buona disciplina delle acque o, tutt'al più, di evitare che questo stato di fatto si produca o si aggravi. Ciò induce a rendere predominante, nel sistema della legge, il compito di difesa e a trascurare, o quanto meno a subordinare ad esso ogni altro compito di trasformazione o di sviluppo dell'ordinamento della produzione, nei terreni di montagna.

Da questo punto di vista, la nozione di sistemazione di bacino montano accolta dalla legge sui boschi e terreni montani differisce nettamente dalla nozione di bonifica, adottata dalla legge sulla bonifica integrale, perchè, come or ora si è detto, la bonifica provvede alla radicale trasformazione dell'ordinamento produttivo o, quanto meno, si propone la trasformazione come compito prevalente, anche se non escluda talora la difesa contro una possibile degradazione di forme, più o meno intensive, di godimento del suolo (1).

Se, quindi, la sistemazione di un bacino montano non è destinata soltanto ad assicurare la stabilità del terreno e a correggere il disordine torrentizio, ma deve soddisfare anche ad altre rilevanti esigenze economiche e sociali, non raggiungibili

(1) V. A. Serpieri - La legge sulla b.i. nel terzo anno di applicazione, p. 73. Mi sembra tuttavia che l'ipotesi di bonifica di difesa risponda ad una fase transitoria dell'applicazione della legge, perchè, in sede di nuova classifica, le bonifiche di difesa non dovrebbero potersi ammettere.

col semplice riassetto idrogeologico, la legge sui boschi e sui terreni montani diventa insufficiente allo scopo, mentre si rende applicabile la legge per la bonifica integrale.

In altre parole, il T. U. 30 dicembre 1923 n.3267 disciplina la sistemazione dei bacini montani quando si tratti di raggiungere semplicemente uno scopo immediato di riassetto idrogeologico; il decreto legislativo 12 febbraio 1933 n.215 regola la sistemazione dei bacini montani, quando il riassetto idrogeologico si presenti soltanto come uno strumento tecnico per raggiungere un fine mediato e più complesso di trasformazione dell'ordinamento della produzione terriera.

4. - Le opere di bonifica, come si è detto, provvedono ad una trasformazione radicale dell'ordinamento della produzione, per scopi che sono di tanto rilievo per la conservazione e lo sviluppo del corpo sociale, da essere posti come fini propri dello Stato.

Secondo il grado di importanza pubblica della bonifica, la legge tuttavia introduce una ulteriore discriminazione, distinguendo in due categorie i territori soggetti a bonifica.

Appartengono alla prima categoria, quelli che hanno un'eccezionale importanza, specialmente ai fini della colonizzazione e richiedono, a tale effetto, opere gravemente onerose per i proprietari interessati. Appartengono alla seconda tutti gli

altri (1).

E' preliminarmente da notare che la distinzione nelle due categorie riguarda il territorio soggetto a bonifica, non le opere che occorrono a bonificarlo. Le opere sono lo strumento per ottenere un dato risultato, che, secondo la legge per la bonifica, è la radicale trasformazione dell'ordinamento produttivo di un dato territorio. Lo scopo che si vuol raggiungere e che solo ha importanza per l'interesse pubblico è perciò questa trasformazione, la cui importanza è appunto misurata dalle caratteristiche del territorio da trasformare e dalla sua idoneità e soddisfare, con maggiore o minore larghezza, i bisogni collettivi.

E' naturale, perciò, che la legge, volendo distinguere tra le bonifiche quelle che in più alto grado rispondono ad esigenze di pubblico interesse, abbia considerato il territorio, non le opere, la cui diversa entità ha indubbia influenza sul problema tecnico ed economico della bonifica, ma non ne ha alcuna sull'importanza pubblica dei risultati conseguibili, i quali, a pa-

(1) Art.2 decreto legislativo 3 febbraio 1933 n.215.

E' superfluo avvertire che questa distinzione non è da confondere con quella prevista dal T.U. 30 dicembre 1923 n.3256, relativa alle opere di bonifica idraulica. Secondo quest'ultima legge, le opere di I categoria avevano scopi di prevalente interesse sociale, mentre quelle di II categoria erano opere di prevalente interesse privato. La distinzione corrispondeva, perciò, grosso modo a quella attuale tra bonifica e miglioramento fondiario, salvo, s'intende, il più limitato oggetto della legge del 1923 che si occupava esclusivamente del riassetto dei terreni paludosi o difettosi di scolo.

rità di opere, possono riuscire assai differenti, secondo le varie caratteristiche del territorio bonificato.

Riferendosi appunto al territorio soggetto a bonifica, la legge annuncia come primo requisito per l'appartenenza alla prima categoria l'eccezionale importanza del territorio stesso, specialmente ai fini della colonizzazione.

Giova anzitutto notare, che la idoneità del territorio a servire ai fini della colonizzazione non è condizione necessaria per l'attribuzione di un dato territorio alla prima categoria.

Può accadere, infatti, che l'eccezionale importanza di un comprensorio di bonifica in relazione ai benefici che si vogliono conseguire, derivi, ad esempio, dai fini igienici, la cui soddisfazione si possa ottenere senza che occorra ricorrere, per la trasformazione dell'ordinamento produttivo, a mano d'opera colonizzatrice, tratta da più o meno lontane regioni.

E' vero, tuttavia, che la idoneità ai fini della colonizzazione è il requisito che più spesso conduce ad accrescere, oltre il grado normale, l'importanza di un dato territorio da bonificare e dove riconoscersi che, nonostante la formula legislativa, tutta la disciplina dei comprensori di prima categoria è orientata al raggiungimento dei fini di colonizzazione.

E' anzi, per ora, notare che alla determinazione dei comprensori, che hanno i requisiti per essere assegnati alla prima categoria, partecipa il commissariato per le migrazioni interne o per la colonizzazione (1); che il piano generale delle opere da

eseguire in questi comprensori deve rispondere ai fini della colonizzazione (1); che speciali facoltà sono riconosciute alla pubblica amministrazione per imporre, negli stessi comprensori, particolari obblighi d'impiego di mano d'opera immigrata, sia nell'esecuzione delle opere pubbliche (2), sia nella scelta dei coloni delle terre bonificate (3).

E' quindi evidente che il legislatore, mentre ha ammessa la possibilità che un comprensorio di bonifica presenti eccezionale importanza anche se non è idoneo alla colonizzazione, ha considerato come più frequente il caso che sia di eccezionale importanza quel territorio che tale idoneità presenti. Questo presupposto si deduce, come ho accennato, dal sistema delle norme regolatrici che sono, come s'è detto, orientate al caso più frequente di territori idonei alla colonizzazione e dal valore dell'avverbio "specialmente" che è nella formula letterale dell'articolo.

Oltre al requisito dell'eccezionale importanza, i comprensori di prima categoria, devono anche presentare l'altro: di richiedere opere gravemente onerose per i proprietari interessati.

Vedremo, in seguito, che una delle più importanti conseguenze pratiche dell'appartenenza di un comprensorio alla prima categoria sta nel più elevato concorso dello Stato nella spesa delle opere di bonifica (4).

(1) Art. 4 cit. d.l.

(2) Art. 13 cit. d.l.

(3) Art. 38 cit. d.l.

(4) Art. 7 cit. d.l.

(1) Art. 3 decreto legislativo 13 febbraio 1933 n.215.

L'assegnazione alla prima categoria trova, quindi, la sua ragione giustificatrice, da un canto, nell'importanza eccezionale degli scopi da conseguire, e dall'altro, nella necessità di venire incontro ai proprietari interessati per sollevarli da quell'onere a cui, appunto in vista di questi scopi, essi vanno soggetti.

Si potrebbe, quindi, dire che l'assegnazione alla prima categoria è dalla legge consentita, quando per il raggiungimento di scopi eccezionalmente importanti pel pubblico interesse si rende necessaria l'esecuzione di opere gravemente onerose per i proprietari dei terreni da bonificare.

Non devo, per altro, tacere che questa deduzione non è così piena e indiscutibile, come potrebbe, a prima vista, sembrare.

La legge, nella sua formula letterale, non considera la onerosità delle opere come un requisito a sè stante, ma come una conseguenza del primo, quando dice "richiedono, a tale effetto, opere gravemente onerose" e poichè il termine più vicino è "colonizzazione" e quello più lontano è "eccezionale importanza", vien fatto di domandarsi se, per scoprire l'intenzione del legislatore, la grave onerosità delle opere vada riferita, come effetto alla causa, alla colonizzazione, di cui il territorio è suscettibile, o, genericamente, all'eccezionale importanza che esso presenta ai fini della bonifica.

E' chiaro che se dovesse essere riferita alla colonizzazione, la disposizione andrebbe intesa nel senso che, se un compenso-

rio di bonifica presenta un'eccezionale importanza ai fini della colonizzazione, ciò non basta per assegnarlo alla prima categoria, se l'adempimento dei fini della colonizzazione non imponga anche oneri particolarmente gravosi ai proprietari; mentre il solo requisito dell'eccezionale importanza del compenso sarebbe necessario e sufficiente in tutti i casi nei quali la bonifica non abbia, o almeno non abbia in modo prevalente, uno scopo di colonizzazione.

La stranezza di tale conseguenza mi sforza a ritenere che, nonostante l'imperfetta redazione formale dell'articolo, l'inciso "a tale effetto" vada riferito alle parole "eccezionale importanza" e che perciò il requisito della grave onerosità delle opere sia richiesto, ancor quando la bonifica non abbia scopi prevalenti di colonizzazione.

Infatti, ho già detto che una delle conseguenze più importanti dell'assegnazione alla prima categoria consiste nel più alto concorso dello Stato nella spesa delle opere e, mentre questo più elevato concorso si spiega e si giustifica quando deve servire a fronteggiare oneri, ritenuti soverchiamente gravosi per i proprietari dei terreni da bonificare, non si saprebbe come spiegare quando dovesse essere consentito indipendentemente da una maggiore onerosità delle opere da eseguire.

D'altra parte, risulta dai precedenti della legge che lo schema originario, proposto da apposita commissione nominata dal ministro dell'agricoltura e delle foreste, assegnava alla prima

categoria i soli comprensori che avevano eccezionale importanza ai fini della colonizzazione. La formula della legge fu poi modificata, durante le intese preparatorie tra i veri ministeri interessati, con l'aggiunta dell'avverbio "specialmente" che rese, in sostanza, possibile l'assegnazione alla prima categoria anche di quei comprensori che, pur non servendo alla colonizzazione, avevano tuttavia eccezionale importanza ad altri fini pubblici. A questa radicale innovazione non corrispose un adeguato coordinamento delle altre disposizioni dell'articolo e ciò spiega la imperfezione formale che ne è derivata. Siccome, però, l'aggiunta dell'avverbio "specialmente" scopre, in modo indubitabile, il proposito di estendere ad altre ipotesi, prima non contemplate, la portata della norma, ritengo che l'interprete, chiamato a ricostruire il pensiero del legislatore, non possa non tener conto della radicale innovazione introdotta nel testo e adattare ad essa la formula letterale, procedendo, se occorre, ad una interpretazione di carattere correttivo.

Concludendo, perciò, per quanto riguarda i criteri di distinzione dei comprensori di bonifica nella prima e seconda categoria, si può dire che sono di prima categoria quei comprensori che hanno eccezionale importanza ai fini pubblici della bonifica e che, in relazione a questo loro eccezionale carattere, esigono l'esecuzione di opere gravemente onerose per i proprietari dei terreni da bonificare.

5. - I requisiti accennati, nei precedenti paragrafi, sia per distinguere le opere di bonifica dai miglioramenti fondiari, sia per distinguere, nell'ambito delle stesse opere di bonifica, quelle assegnabili alla prima categoria, non consistono in elementi o condizioni di fatto, di esistenza determinata, indipendenti da qualunque apprezzamento delle esigenze dell'interesse collettivo.

Per quanto riguarda le opere di bonifica, non è facile dire in pratica dove finisca il perfezionamento e dove cominci la trasformazione di un ordinamento produttivo, nè può servire, come elemento estrinseco di riconoscimento, la necessità del piano generale, perchè anche questa necessità è, in certo modo, dipendente dall'apprezzamento tecnico di colui che, s'accinga ad eseguire una bonifica, il quale può percepire od ignorare i rapporti di connessione o d'interdipendenza che corrono fra opera ed opera e, conseguentemente, sentire o non sentire il bisogno di una loro preventiva coordinazione.

La cosa è ancor più evidente, quando occorre distinguere, negli stessi comprensori di bonifica, quelli assegnabili alla prima categoria, giacchè il requisito indicato dalla legge, e cioè l'eccezionale importanza del comprensorio ai fini pubblici, della bonifica, non è rilevabile senza un apprezzamento tecnico amministrativo.

E' quindi palese la necessità di un atto che accerti quali territori siano suscettibili di una radicale trasformazione del-

l'ordinamento produttivo, per fini di tanto rilievo da considerare come propri dello Stato, e ulteriormente stabilisca quali di questi territori presentino, in relazione agli stessi fini, un'importanza eccezionale ed esigano l'esecuzione di opere gravemente onerose per i proprietari.

L'atto che, sulla base di questo accertamento, dichiara quali sono i territori soggetti ad opere di bonifica e quali, fra questi territori, appartengano alla prima categoria è denominato "atto di classificazione".

Alla classificazione dei comprensori di bonifica di 1^a categoria si provvede con legge; a quella dei comprensori di 2^a categoria con decreto del Capo dello Stato (1).

Non vi è una ragione, tratta dalla natura dell'atto, che spieghi la diversa competenza del potere legislativo, per la classificazione nella prima categoria, e del potere esecutivo per la classificazione nella seconda. In realtà, nell'uno e nell'altro caso, ci troviamo di fronte a un atto amministrativo in senso materiale, che assume la figura di atto legislativo in senso formale, quando si tratta di classificare comprensori in prima categoria.

E' da ritenere che, in quest'ultimo caso, si sia voluto con-

(1) Art. 3 della legge. Qui ed altrove con la parola legge, senza ulteriore specificazione, intendo la legge sulla bonifica integrale (decreto legislativo 13 febbraio 1933 n. 215).

seguire l'effetto, essenzialmente pratico, di rendere meno agevole la classificazione e di assicurare un più ampio dibattito sulla relativa proposta, dando ai ceti interessati più facile modo di farsi sentire attraverso la rappresentanza parlamentare. Ad ogni modo, è evidente che, per la classificazione in prima categoria, i criteri all'uopo fissati nella legge generale non hanno un vero contenuto normativo, potendo la legge speciale discostarsene, senza per questo perdere della sua forza obbligatoria.

In ogni caso, tanto cioè se la classificazione sia fatta per legge che per decreto presidenziale, la proposta muove dal ministero dell'agricoltura e delle foreste, di concerto con i ministri delle finanze e dei lavori pubblici, sentito uno speciale comitato, costituito con decreto dal Capo dello Stato promosso dal ministro dell'agricoltura.

Per regola l'atto di classificazione designa, con una indicazione sommaria, il territorio da bonificare, sia accennando in genere all'esistenza di terreni paludosi in una data zona (1), sia richiamando denominazioni geografiche non ben precisate (2), sia addirittura lasciando all'Amministrazione di determinare le zone soggette a bonifica in un dato territorio (3).

(1) Terreni paludosi o difettosi di scolo nel circondario idraulico di Este.

(2) Bassa Friulana - Tavoliere - Marcmma settentrionale Romana.

(3) Stagni di Tortoli, Sanluri, Simberigi ed altri.

In queste ipotesi è la pubblica amministrazione che, accertando le condizioni del territorio, determina qual parte di esso sia da bonificare e ne precisa i limiti, fissando così la reale portata dell'atto di classificazione. Al riguardo si è ritenuto (1) che le indicazioni di classifica abbiano carattere dimostrativo e possano perciò essere chiarite ed integrate in guisa da comprendere, nel territorio soggetto a bonifica, tutti i terreni di cui occorra trasformare l'ordinamento produttivo per raggiungere i fini igienici, demografici, economici e sociali proposti dall'atto di classificazione.

(1) V. decisione 17 febbraio 1912 della IV Sezione del Consiglio di Stato nella causa Melzi d'Eril, Consorzio Bacchiglione Fossa Paltana c. Ministero dei LL.PP. e Consorzio Pratiarcati.

CAPO II.

LE OPERE DI BONIFICA.

Sommario: 6. La nozione di bonifica. - 7. Le opere di competenza statale. - 8. Le opere di competenza dei proprietari. - 9. Il piano generale di bonifica come mezzo di coordinamento dell'attività pubblica e privata. - 10. Il contenuto del piano generale. - 11. Disposizioni particolari a taluni comprensori di bonifica. - 12. La compilazione, approvazione ed esecutorietà del piano generale. - 13. Gli effetti giuridici del piano generale. - 14. La sfera territoriale a cui si estendono gli effetti del piano.

6. - Ho detto (1) che le opere di bonifica provvedono alla radicale trasformazione dell'ordinamento della produzione terriera, per scopi di così rilevante interesse collettivo da esser posti come fini propri dello Stato. E' perciò un compito dello Stato la radicale trasformazione dell'ordinamento della produzione terriera nei comprensori soggetti a bonifica, tanto di prima che di seconda categoria.

La legge (2) parte dal presupposto che ogni ordinamento tec-

(1) Paragrafo 2

(2) Vedi nota (1) a pag. 24

nico culturale risponde a certe determinate condizioni d'ambiente fisico e sociale ed anzi può ritenersi, per regola, il più conveniente, dal punto di vista economico-privato dei proprietari delle terre. Se, perciò, si vuole sostituire un diverso ordinamento, ritenuto più rispondente ai fini pubblici, non si può che influire sulle condizioni di ambiente, cercando di modificarle in senso favorevole alla sostituzione desiderata.

Se non che non basta che le condizioni ambientali siano rese adatte all'introduzione di nuovi ordinamenti produttivi, perchè di questa mutazione ambientale devono poi giovarsi i proprietari dei terreni per attuare effettivamente una nuova organizzazione della produzione. La nozione di bonifica importa quindi una serie di opere e di attività, tutte complementari le une delle altre, e di cui alcune hanno carattere preliminare, intese cioè a porre i presupposti di ordine fisico, economico e giuridico della trasformazione, altre hanno carattere conseguenziale e integrativo delle precedenti, in quanto ne utilizzano i risultati ai fini della effettiva introduzione di nuovi ordinamenti produttivi.

E' chiaro che la bonifica consta dell'una e dell'altra categoria di opere, ambedue intese al medesimo scopo ed ambedue necessarie a realizzarlo. E poichè il fine è posto dalla legge tra i fini dello Stato, è ovvio che allo Stato siano attribuite le facoltà necessarie ad ottenere che tanto le opere preliminari che quelle consecutive e integrative siano sicuramente e coordinatamente compiute.

Ora, la legge ha attribuito allo Stato il compito di eseguire le opere occorrenti alla modificazione delle condizioni ambientali, in guisa da creare la possibilità della trasformazione dell'ordinamento produttivo, ma ha lasciato che questa trasformazione, in quanto esige una diversa organizzazione delle singole aziende, sia attuata dai singoli proprietari.

Altra soluzione non sarebbe stata possibile, senza condurre lo Stato a instaurare esso medesimo i nuovi ordinamenti agrari nel territorio bonificato, e cioè in sostanza a creare, con metodi e orientamenti socialisti, un'agricoltura di Stato. Se, però, si è voluto impedire pericolose sovrapposizioni dello Stato ai privati, nel campo dell'organizzazione e dell'esercizio delle aziende agricole, si è dovuto, in pari tempo, evitare che, eseguite dallo Stato le opere di propria competenza, i proprietari non svolgessero l'ulteriore attività necessaria alla radicale mutazione degli ordinamenti produttivi, così da frustare gli scopi pubblici della bonifica. A questo fine, la legge dichiara obbligatorie per i proprietari le opere necessarie a integrare i risultati di quelle assunte dallo Stato e a instaurare i nuovi ordinamenti della produzione terriera.

La realizzazione della bonifica, come radicale trasformazione dell'ordinamento produttivo, è perciò ottenuta con l'attribuzione allo Stato del compito di eseguire direttamente le opere preliminari e con il contemporaneo riconoscimento di un diritto dello Stato ad ottenere che i proprietari di terreni inclusi nel

comprensorio eseguano le opere integrative di loro spettanza.

Poste queste nozioni di carattere preliminare, occorre precisare quali siano le opere di competenza statale e quale sia la natura e il contenuto del dovere giuridico dei proprietari di integrare i risultati delle opere pubbliche statali.

7. - Si è detto che lo Stato provvede a quelle opere ed attività che influiscono sull'ambiente fisico ed economico, modificandolo in guisa da favorire l'introduzione dei nuovi ordinamenti produttivi.

Ciò, in primo luogo, chiarisce, che tutte le opere indispensabili alla desiderata modificazione delle condizioni ambientali rientrano nella nozione di opere di bonifica di competenza statale e sono eseguibili, qualunque sia la loro natura tecnica, consistano cioè in sistemazioni di corsi d'acqua montani e di pianura, strade, opere irrigue, acquedotti, borgate ecc.

In secondo luogo, non avendo importanza la diversa natura tecnica nella individuazione delle opere di competenza statale, ne segue che esse sono caratterizzate soltanto dal fine che si propongono.

Infatti, l'art. 2 della legge, nel fare un'elencazione delle opere eseguibili nei comprensori di bonifica, le dichiara di competenza statale, in quanto necessario ai fini generali della bonifica.

Con la qualifica di generali, attribuita ai fini della bonifica, la legge ha inteso distinguere tra il risultato comune e complessivo che è la mutazione delle condizioni ambientali, necessaria all'introduzione del nuovo ordinamento produttivo, dai risultati particolari e speciali, che, in relazione a tale mutazione ambientale, può essere dato di ottenere in questa o in quella parte del territorio. Così, rientra nei fini generali della bonifica il provvedere all'irrigazione, se il nuovo ordinamento della produzione agraria che si vuol adottare si fonda sull'irrigazione. Nel qual caso non è indispensabile che tutto il comprensorio sia reso irriguo, bastando che l'irrigazione divenga possibile per quanto occorra a mutare, in esso, l'ordinamento produttivo. Data l'interdipendenza delle varie branche culturali, il maggior foraggio dato da medicai irrigui in una parte dei fondi può, infatti, permettere di mantenere un maggior numero di capi di bestiame, e, con la maggiore utilizzazione della forza di lavoro e del letame disponibile, dar modo di adottare, nella residua parte, sistemi di cultura più progrediti.

Se, invece, il nuovo ordinamento da instaurare nel comprensorio non si basa sull'irrigazione, le opere irrigue, che si propongono di costruire a beneficio di uno o più fondi, soddisfano ad esigenze speciali e rispondono a condizioni particolari di essi, ma non si può dire che siano necessarie ai fini generali della bonifica.

Poichè la legge si riferisce al fine delle opere, è chiaro

che non ha, per regola, importanza il fatto che la funzione tecnica di esse si estenda a tutto o a una parte soltanto del comprensorio. Certo, è grandemente probabile che un'opera o un gruppo di opere della stessa natura tecnica, le quali estendano la loro influenza all'intero comprensorio, siano pure necessarie ai fini generali della bonifica, ma non è detto che ciò si verifichi sempre. E, viceversa, un'opera utilizzabile da una parte sola degli immobili da bonificare non è escluso che eserciti un'influenza indiretta, ma generale sull'ordinamento della produzione terriera in tutto il comprensorio.

Del resto, che il criterio dell'estensione territoriale non abbia per regola importanza è chiarito dalla stessa legge la quale, soltanto per talune opere, esige espressamente la destinazione a servizio dell'intero comprensorio o di una parte notevole di esso (1). Si tratta, in tali casi, di opere di cui sarebbe difficile apprezzare la destinazione ai fini generali della bonifica, senza il sussidio di un elemento estrinseco, che la legge appunto precisa nella utilizzabilità della loro funzione tecnica da parte di tutto il comprensorio o di una notevole frazione di esso.

Giova, ancora, osservare che, essendo le opere pubbliche di bonifica caratterizzate dallo scopo, non ha importanza il luogo dove esse materialmente ricadano. Non si richiede, cioè, che esse incidano nel comprensorio da bonificare, potendo essere anche completamente fuori di esso, purchè servano a promuovere la

trasformazione dell'ordinamento produttivo in quel comprensorio.

La cosa è di tutta evidenza se si configuri l'ipotesi di un territorio palustre che sia necessario preliminarmente sistemare, nei riguardi idraulici, mediante opere di colmata naturale. La colmata naturale, come è noto, si effettua, convogliando le acque torbide, tratte da un vicino corso d'acqua, su terreni resi palustri dalla loro bassa quota, allo scopo di innalzare gradualmente il livello del suolo, lasciandovi depositare, per decantazione, i materiali terrosi contenuti in sospensione nelle acque(1).

In tal caso, le opere di derivazione delle acque torbide (sifoni, bocche a stramazzo, luci a battente) e quelle necessarie a convogliarle fino alla zona depressa da colmare (canale derivatore o portatore, diversivo) sono necessariamente fuori del territorio da sistemare idraulicamente, ma il loro scopo è esclusivamente quello di provvedere a questa sistemazione.

Altrettanto è a dirsi per le opere di sistemazione di bacini montani estranei al comprensorio, quando il riassetto montano serva ad ottenere una stabile e possibilmente completa regimazione dei corsi d'acqua, dal cui dissesto dipende l'arretrata utilizzazione del suolo da bonificare. E non diversamente si può dire delle strade, se queste siano necessarie, non soltanto al disimpegno agrario dei terreni soggetti a bonifica, ma anche all'allacciamento loro con i prossimi centri abitati, al fine di assi-

(1) Art. 2 lettere f) e g).

(1) Ing. Tullio Gloria - Tecnica idraulica per la bonifica integrale, p. 27 e segg. - CEDAM, Padova 1929

curare l'economico collocamento dei prodotti.

In fine, sempre per la considerazione che l'opera pubblica di bonifica è caratterizzata dallo scopo, l'elencazione, contenuta nell'art. 2 della legge, è da ritenere esemplificativa, non tassativa, dovendosi riconoscere di competenza statale anche quelle opere che eventualmente non si trovino citate nell'articolo, purchè siano necessarie ai fini generali della bonifica.

Sarà, comunque, utile un esame delle categorie di opere espressamente elencate nell'articolo, sia per rendersi meglio conto dei limiti entro i quali lo Stato è chiamato a intervenire direttamente per la modifica delle condizioni ambientali, sia per meglio precisare che cosa si debba effettivamente intendere per radicale trasformazione dell'ordinamento produttivo e se questo debba sempre ed esclusivamente riguardare l'organizzazione e l'esercizio dell'agricoltura o possa anche concernere altre attività che meglio si catalogherebbero tra le industrie.

Tra le opere, contemplate nell'art. 2, si possono distinguere tre gruppi, a seconda che tendono ad eliminare gli ostacoli che, nell'ordine fisico, economico o giuridico, si oppongono alla trasformazione dell'ordinamento produttivo.

E' chiaro che, nell'ordine fisico, l'utilizzazione o l'utilizzazione più intensiva del suolo può trovare impedimento nel disordine delle acque torrentizie, sia che esse espongano al dilavamento e alla corrosione i terreni in pendio, sia che minaccino con le esondazioni o il disalveamento i terreni in pianura.

Inoltre, uno stato di depressione del terreno, rispetto ai corsi d'acqua recipienti o al livello del mare, creando la palude o rendendo difficili gli scoli, può egualmente costituire ostacolo all'introduzione di ordinamenti più progrediti, tanto direttamente per la condizione di paludismo e di frigidità dei terreni, quanto indirettamente per l'esistenza della malaria che spesso si collega ad una situazione di sregolato regime delle acque superficiali. Inoltre, una medesima conseguenza ostacolatrice dell'utilizzazione agraria del suolo può dipendere dal surriscaldamento e dalla esposizione a taluni venti dominanti e, più generalmente, dalle condizioni del clima, soprattutto nei riguardi della piovosità, se questa sia scarsa in via assoluta o se ne sia elevata l'escursione annua, con alta piovosità invernale e minima estiva.

Tutte queste cause sono considerate dall'art. 2 che, anzitutto, enuncia alla lettera a) " le opere di rimboschimento e ricostruzione di boschi deteriorati, di correzione dei tronchi montani dei corsi d'acqua, di rinsaldamento delle relative pendici, anche mediante creazione di prati o di pascoli alberati, di sistemazione idraulico - agraria delle pendici stesse, in quanto tali opere siano rivolte ai fini pubblici della stabilità del terreno e del buon regime delle acque".

Notevole, nella formula legislativa, è il richiamo alla possibilità di ottenere il rinsaldamento delle pendici degradanti anche mediante creazione di prati o di pascoli alberati e in genere alla possibilità di stabilizzare il terreno e regolare il

deflusso delle acque, mediante opere di sistemazione idraulico-agrarie.

E perchè la larghezza e la varietà dei mezzi previsti per il riassetto montano non conducesse ad attribuire allo Stato opere che (come quelle di sistemazione idraulico - agraria) spesso si confondono con i miglioramenti particolari dei singoli terreni, la legge afferma il concetto che le opere debbono servire "ai fini pubblici della stabilità del terreno e del buon regime delle acque". Se perciò non rispondono a questi fini, in quanto tendono alla migliore utilizzazione del terreno, nell'interesse particolare del proprietario, o se questo interesse è prevalente, l'opera non sarà più di competenza statale, ma rientrerà in quelle di spettanza del singolo proprietario.

In realtà, non vi è in questa specificazione di scopi, contenuta alla lettera a) niente di nuovo o di sostanzialmente diverso da quanto potrebbe già desumersi dalla prescrizione fondamentale dell'art. 2 che dichiara di competenza dello Stato le opere "necessarie ai fini generali della bonifica", ma la legge ha voluto chiarire che, per le opere di riassetto montano, questi fini generali si concretano nella stabilità del terreno e nel buon regime delle acque.

Alla lettera b) dell'art. 2 sono indicate le "opere di bonificazione dei laghi e stagni, delle paludi e delle terre paludose o comunque deficienti di scolo". E' chiaro che qui la parola "bonificazione" ha un significato diverso e più ristretto di quello

di "bonifica", perchè altrimenti la formula legislativa sarebbe in certo modo tautologica. Trattandosi di rimediare ad uno stato palustre dei terreni, la parola bonificazione assume il senso che le era proprio nella legislazione sulla bonifica idraulica e cioè equivale a prosciugamento o colmata di paludi e terreni paludosi o, più generalmente, a risanamento di territori palustri.

La lettera c) dell'art. 2 enuncia "il consolidamento delle dune e la piantagione di alberi frangivento".

Sono generalmente noti i vantaggi del consolidamento delle dune litoranee a difesa delle colture retrostanti contro i venti, la salsedine, il surriscaldamento e a presidio di opere idrauliche (specialmente canali) contro l'insidia delle sabbie mobili. Ma, molto importante - particolarmente nelle pianure litoranee dell'Italia centrale, meridionale e insulare, dove il vento è causa principalissima di quella irregolarità del clima, che compromette i raccolti - è anche che il rimboschimento del litorale sia integrato con la costituzione di un sistema di frangiventi arborei nel retrostante comprensorio, destinato all'agricoltura.

Possono servire all'uopo l'alberatura di strade, la piantagione di filari d'alberi nei terreni coltivati, ma talora occorre opporre un vero sistema di difesa contro i venti, mediante una completa rete, a conveniente maglia, di fasce arboree di notevole spessore, coordinate al sistema delle strade e dei canali e adatta alla direzione dei venti più dannosi (1).

(1) V. circolare 18 settembre 1933, n. 33 del sottosegretariato per la bonifica integrale.

Il caso della piantagione di alberi frangivento giova a meglio lumeggiare il significato della disposizione contenuta nel capoverso dell'art. 2 (sulla quale già mi sono fermato), che attribuisce allo Stato l'esecuzione delle opere "necessarie ai fini generali della bonifica". La portata di tale qualifica risulta, infatti, evidente se si pensi che la piantagione di un pioppeto lungo le golene di un corso d'acqua può essere un semplice modo di utilizzazione del suolo, nell'interesse del proprietario dei terreni in golena, ma può anche avere lo scopo di difendere o di concorrere a difendere dai venti la parte di comprensorio che è ad essi più dannosamente esposta.

Nel primo caso, la piantagione è un modo di utilizzazione del terreno che interessa soltanto il proprietario, nel secondo caso, come strumento di difesa contro il vento, può soddisfare ai fini generali della bonifica e diventare, perciò, di competenza statale.

Alla lettera c) dell'art. 2 sono indicate "le opere di difesa dalle acque, di provviste e di utilizzazione agricola di esse".

Che cosa s'intende per opere di difesa dalle acque?

L'impendimento opposto alla corrosione e al dilavamento dei terreni in piano e al disordine delle acque nelle zone montane costituisce indubbiamente una "difesa dalle acque". Come pure costituiscono una "difesa dalle acque" le opere di prosciugamento e di colmate, dirette a sopprimere la palude e a regolarizzare gli scoli.

Se non che dall'una e dell'altra si occupa già lo stesso art. 2 lett. a) e b), così che le opere indicate alla lettera c) devono necessariamente avere uno scopo diverso da quello di riassetto idrogeologico di bacini montani o di bonifica idraulica di terreni palustri.

Si tratta, quindi, di opere dirette a riparare al disordinato regime dei corsi d'acqua nei loro tronchi di pianura e cioè di quelle opere che, nella nostra legislazione, sono denominate idrauliche, sono disciplinate da apposite leggi (1) e attribuite, per regola, alla competenza del Ministero dei lavori pubblici.

Appunto perchè si tratta di opere che hanno normalmente una disciplina diversa da quella della legge di bonifica, occorre domandarsi quando un'opera diretta a riparare al disordinato regime dei corsi d'acqua, nei loro tronchi di pianura, cada sotto l'applicazione del D.L. 13 febbraio 1933 n. 215. Al riguardo, conviene ricordare che i regi decreti 12 settembre 1929 n. 1661 e 27 settembre 1929 n. 1726, che riunirono i servizi della bonifica integrale nella competenza di uno speciale organo dello Stato (il sottosegretariato per la bonifica) affidarono al sottosegretariato il compito di provvedere alle opere idrauliche prevalentemen-

(1) Testo unico 25 luglio 1904 n. 523, legge 13 luglio 1911 n. 744 ed altre successive.

te connesse con la bonifica (1).

Se, come non è dubbio (2), quel decreto si propone di unificare nel sottosegretariato tutti i servizi attinenti alla bonifica integrale e se, a tal fine, comprese nelle sue attribuzioni soltanto l'esecuzione di quelle opere idrauliche che fossero prevalentemente connesse con la bonifica, vuol dire che le restanti opere idrauliche, quelle cioè non prevalentemente connesse, furono considerate fuori del campo della bonifica integrale e perciò non soggette alla disciplina della relativa legge.

Sono poi da ritenere prevalentemente connesse con la bonifica quelle opere che hanno lo scopo principale di difendere il territorio soggetto a bonifica dal disordinato regime dei corsi d'acqua, che lo costeggiano o lo attraversano. Perchè, se le opere idrauliche tendessero alla difesa di altri, più vasti territori, così che il vantaggio conseguibile dal comprensorio di bonifica, apparisse secondario e, in certo senso, accidentale, è chiaro che le opere non potrebbero dirsi prevalentemente connesse alla bonifica.

Si pensi ai numerosi comprensori di bonifica che sono, qua e là, in destra e in sinistra del nostro maggior fiume, il Po. E' certo che la bonifica di questi comprensori non potrebbe dirsi perfetta, se non si provvedesse anche a difenderli dalle piene

del fiume; ma è evidente che le opere idrauliche, con le quali si migliora il regime e si contengono le piene del Po, non hanno per fine principale di proteggere i terreni soggetti a bonifica, proponendosi invece scopi di più alto interesse e riferibili alla difesa di più vasto territorio.

Oltre alle opere di difesa, la lettera e) dell'art.2 enuncia anche le opere di provvista e di utilizzazione agricola delle acque.

Data la formula dell'articolo, qualunque opera di provvista e di utilizzazione di acque a scopo agricolo è eseguibile come opera di competenza statale. Siccome, però, permane la condizione indicata nel secondo comma, per la quale le opere devono essere necessarie ai fini generali della bonifica, non è facile configurare altra forma di utilizzazione di acqua, necessaria ai fini generali della bonifica, che non sia l'irrigazione.

E' poi da notare che la legge contempla non solo la utilizzazione, ma anche la provvista dell'acqua, così che, là dove non esistano acque superficiali e perenni, può provvedersi alla ricerca e alla raccolta di acque, mediante pozzi e fontanili, gallerie filtranti, serbatoi o laghi artificiali ecc.

Nei riguardi della eliminazione delle cause, d'ordine fisico, che solitamente impediscono l'introduzione di metodi più intensivi di coltura, la legge, dunque, espressamente considera il degradamento dei terreni montani, lo stato palustre dei terreni, il disordine torrentizio dei corsi d'acqua, le condizioni clima-

(1) Art. 3 lett. a del R.D. 27 settembre 1929 n. 1726.

(2) V. discorso del Capo del Governo del 14 settembre 1929.

tiche o metereologiche, rese sfavorevoli dal predominio di venti forti e dannosi all'agricoltura, o dalla scarsità o cattiva distribuzione delle piogge.

Nell'ordine economico e sociale, la legge si preoccupa particolarmente di quelle opere che devono servire a rendere possibile la vita sul luogo del lavoratore agricolo, e di quelle che, influenzando sui costi di produzione e di trasporto dei prodotti, possono favorire la trasformazione degli ordinamenti produttivi.

La lettera d) parla della provvista di acqua potabile per le popolazioni rurali, riferendosi tanto agli acquedotti quanto alle altre opere di approvvigionamento idrico, come pozzi, serbatoi di acqua piovana ecc. Soltanto esige che l'acqua potabile serva alla popolazione rurale. Ma può ritenersi rurale tanto la popolazione che risiede in campagna, in contrapposto a quella che vive nei centri urbani, quanto la popolazione che si occupa dell'agricoltura, indipendentemente dal luogo dove risiede.

E' perciò necessario precisare il significato della qualifica rurale.

Occorre, all'uopo, risalire all'origine della disposizione, la quale rimonta alla legge del 24 dicembre 1928 n. 3134 che, per prima, consentì un elevato concorso dello Stato nella spesa degli acquedotti rurali. Risulta dai precedenti di quella legge, che si volle colmare una lacuna della preesistente legislazione sulle opere igieniche, la quale, a partire dal 1911, aveva disciplinato e promosso, con l'aiuto di sussidi statali, l'approvvi-

giornamento idrico di centri abitati, senza occuparsi in nessun modo dei bisogni della campagna. La sfera, perciò, di applicazione della norma fu ristretta ai casi che non avrebbero potuto giovare delle disposizioni delle leggi sulle opere igieniche, tutto indirizzato a fini urbanistici.

Non credo che vi sia motivo di adottare una diversa interpretazione sotto l'impero della sopravvenuta legge del 1933, la quale ha, in questa parte, riprodotto le norme precedenti, senza nulla aggiungere che possa supporre un mutamento d'indirizzo (1).

Dovendo, pertanto, limitarsi l'applicazione della legge sulla bonifica integrale ai casi non disciplinabili con la legge sulle opere igieniche e poichè questa regola l'approvvigionamento idrico dei comuni o delle frazioni di comune, ne deriva che la popolazione rurale, a cui devono servire le opere di provvista di acqua potabile, enunciate dall'art. 2 lettera d), non è quella che risiede nei capoluoghi o nelle frazioni di comuni, anche se (come spesso avviene nel mezzogiorno) questi costituiscano dei veri centri di popolazione rurale, agglomerate.

Perchè si abbia un'opera di provvista di acqua potabile, a termini della legge sulla bonifica integrale, occorre perciò che l'opera serva alla popolazione residente nelle case sparse per la campagna o in aggruppamenti di case coloniche, i quali non costituiscano una frazione di comune.

(1) Cfr. art. 4 legge 24 dicembre 1928, n. 3134.

Naturalmente, accadrà spesso, in pratica, che un acquedotto, oltre a servire la campagna, provveda d'acqua potabile anche i centri urbani incontrati lungo il suo percorso. Si avranno, cioè, degli acquedotti promiscui, urbani e rurali.

In questa ipotesi, potrebbe ritenersi importante, al fine di determinare la legge regolatrice, il ricercare quale sia lo scopo prevalente, come quello che serve a definire il carattere, urbano o rurale, dell'acquedotto e, conseguentemente, a precisare la legge che deve disciplinarlo. Se non che, la prassi interpretativa, iniziata con la legge del 1928, distingue nella spesa dell'acquedotto quanta parte sia riferibile ai bisogni urbani e quanta parte a quelli rurali e considera a ciascuna applicabile, rispettivamente, la legge sulle opere igieniche o la legge sulla bonifica integrale.

La lettera f), dell'art. 2 contempla "le cabine di trasformazione e le linee fisse o mobili di distribuzione dell'energia elettrica per gli usi agricoli dell'intero comprensorio o di una parte notevole di esso".

Ho già accennato che la legge si è preoccupata di influire sui costi di produzione. Ciò si è proposto di ottenere, favorendo l'impiego dell'energia elettrica nel lavoro dei campi, soprattutto per il proposito di promuovere quella integrale elettrificazione dell'azienda agricola, che, sostituendo un impiego continuativo e, quant'è possibile, uniforme ad un impiego saltuario e variabile di energia, colmerebbe i diagrammi di consumo, e per-

metterebbe di ottenere una sensibile riduzione delle tariffe (1).

In coerenza con la caratteristica dominante delle opere pubbliche di bonifica, che, come ho detto più volte, è quella di servire ai fini generali della bonifica, l'art. 2 prescrive che le cabine di trasformazione e le linee di distribuzione dell'energia servano agli usi agricoli dell'intero comprensorio o di una parte notevole di esso. E' chiaro, infatti, che l'applicazione dell'elettricità alla coltura di una parte del comprensorio, che fosse soltanto una piccola frazione di esso, avrebbe una influenza sull'interesse particolare di qualche proprietario, senza una reale importanza per i fini generali della bonifica.

Speciale rilievo merita la lettera g) dell'art. 2 che enuncia le opere stradali, edilizie e di altra natura che siano d'interesse comune del comprensorio o di una parte notevole di esso. L'accenno ad opere di altra natura, senza alcuna ulteriore specificazione, sta, infatti, a dimostrare il carattere esemplificativo

(1) Il dibattito tra idroelettrici e agricoltori sulla possibilità e convenienza dell'utilizzazione su vasta scala dell'energia elettrica in agricoltura era stato assai vivo, durante il periodo preparatorio della nuova legge, che volle perciò portare un contributo di chiarificazione al problema, avviandolo verso soluzioni pratiche. V. il discorso pronunciato dal Sottosegretario per la b.i. il 31 gennaio 1932 alla Accademia dei Georgofili sul problema economico dell'elettrocultura, pubblicato in appendice al volume A. Serpieti - La legge sulla bonifica integrale nel terzo anno di applicazione - Istituto Poligrafico dello Stato, Roma 1933 - V. pure a pag. 108 dello stesso volume.

dell'enumerazione contenuta nell'art. 2 e conferma quanto ho già detto, che cioè tutte le opere occorrenti alla desiderata modificazione delle condizioni ambientali rientrano nella nozione di opera pubblica di bonifica, indipendentemente dalla loro natura tecnica (1).

Quanto alle opere stradali, è da notare che l'espressione comprende non solo le strade propriamente dette, ma anche i ponti e in genere i manufatti necessari ad assicurare una conveniente viabilità al territorio da bonificare.

In quanto, poi, le opere stradali debbono servire a rendere possibile la trasformazione dell'ordinamento produttivo, è chiaro che sono pubbliche non solo le strade destinate al disimpegno agrario dei terreni da bonificare, ma anche quelle che servono ad allacciare il comprensorio con i prossimi centri. Occorre, anche qui, che le opere stradali, siano necessarie ai fini generali della bonifica, così che non potrebbero comprendersi tra le opere pubbliche, quelle che fossero unicamente destinate a servire questo o quel fondo del comprensorio, senza che ne derivasse un effettivo apprezzabile sulla viabilità dell'intero territorio o di una parte notevole di esso.

Non è da escludere che possano tener luogo delle opere stradali, le teleferiche, sia per il già notato carattere esemplificativo dell'enumerazione contenuta nell'art. 2, sia perchè altrove,

(1) v. paragrafo 21

nella stessa legge, le teleferiche sono considerate come opere utilmente sostituibili alle strade. (1)

Così pure non è da escludere che il miglioramento delle comunicazioni si ottenga per via d'acqua.

Lo prevedeva esplicitamente la legge sulla bonifica idraulica (2) che includeva tra le opere pubbliche, i lavori occorrenti per l'utilizzazione di canali di bonifica a scopo di navigazione interna, dove fosse evidente il vantaggio economico. La legge però non ammetteva l'apertura di appositi canali ai fini della navigazione, consentendo solamente che i canali, già costruiti o da costruire per la bonifica idraulica dei terreni, fossero sistemati in guisa da poter essere utilizzati anche come vie d'acqua. Inoltre, l'utilizzazione dei canali di bonifica ai fini della navigazione interna doveva rispondere a ragioni di evidente vantaggio economico, volendo la legge evitare che si addossassero oneri allo Stato, per opere di dubbia utilità, in luoghi dove la natura e le forme tradizionali del traffico, e il costo dei trasporti rendessero dubbia la convenienza di una linea navigabile.

Nell'art. 2 della legge sulla bonifica integrale, manca ogni espressa menzione di canali di navigazione, che troviamo però indicati nel successivo art. 17, che disciplina la manutenzione delle opere di bonifica. Non vi può essere, quindi, dubbio sulla possibilità di eseguire opere di navigazione, come opere pubbliche

(1) Cfr. art. 43 primo comma.

(2) Art. 9 del T.U. 30 dicembre 1923, n. 3256.

di bonifica, e poichè la legge non contiene alcuna delle limitazioni previste dalla precedente del 1923, è da ritenere che non è impedita l'apertura di canali di navigazione, anche se debba farsi in sede propria, senza utilizzare canali già costruiti o da costruire ai fini dello scolo dei terreni. Poichè però permane il normale requisito della necessità dell'opera ai fini generali della bonifica, non basterebbe l'evidenza del vantaggio economico conseguibile, per giustificare l'apertura di linee navigabili, se questa non fosse necessaria ai fini della trasformazione dell'ordinamento produttivo.

La lettera g) dell'art.2 accenna anche alle opere edilizie che, dovendo essere costruite nell'interesse comune del comprensorio o di una parte notevole di esso, normalmente consistono nella costruzione di centri (borgate), quando la trasformazione dell'ordinamento della produzione imponga di avvicinare alla terra il coltivatore e, per le condizioni di ambiente, non sia agevole o possibile il trasferimento immediato dai centri urbani alle case isolate nella campagna.

Ho più volte ripetuto che le opere pubbliche di bonifica sono quelle necessarie ai fini generali della bonifica e ho chiarito che questi fini generali consistono nella modificazione delle condizioni ambientali, allo scopo di renderle adatte all'introduzione dei nuovi ordinamenti produttivi. Ora, a prescindere anche dall'estremo della necessità delle opere, è certo che le costruzioni destinate alla conservazione o alla lavorazione dei prodot-

ti agricoli sono piuttosto l'integrazione e lo sviluppo dei nuovi ordinamenti introdotti nel comprensorio, anzichè il presupposto perchè nuovi ordinamenti possano essere instaurati.

Non sono prescritti speciali requisiti per le borgate (1) e basta solo osservare che la legge non ha inteso costituire nuovi nuclei di urbanesimo, ma ha voluto soltanto incoraggiare il formarsi della popolazione sparsa, nei luoghi da cui attualmente il contadino rifugge, principalmente per la mancanza di taluni servizi essenziali alla vita civile. Si tratta, quindi, di creare questi servizi, costituendo un nucleo di attrazione che spinga il contadino a lasciare i grandi agglomerati urbani per avvicinarsi alla sede del suo lavoro.

Talvolta, perciò, potrà bastare di costruire la chiesa, la infermeria, la caserma dei carabinieri, lasciando che le singole case di abitazione sorgano a distanza, a servizio e in prossimità dei fondi rispettivi; talvolta sarà invece necessario che insino alle sedi dei pubblici servizi si costruiscano e si raggruppino le case di abitazione.

In generale, non vi possono essere norme circa le modalità

(1) Non sono applicabili le disposizioni del decreto 26 febbraio 1927 del ministero dei LL.PP., pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 28 aprile 1927, n. 98, sia perchè è stato abrogato l'art. 52 del R.D. legge 7 febbraio 1926, n. 193, di cui disciplinava l'esecuzione, sia perchè, nel sistema delle norme sull'edilizia popolare, a cui le citate disposizioni appartenevano, le borgate rurali avevano il diverso carattere di opere di competenza privata, sussidiabili dallo Stato.

di costruzione di questi centri, perchè tanto il numero delle case, e la formazione aggruppata o sparsa di esse, quanto il numero, la forma e la distribuzione degli ambienti debbono essere studiati in rapporto alle diverse condizioni locali e in piena aderenza con le necessità e con le abitudini di vita dei futuri abitanti delle borgate.

Oltre che in cause d'ordine fisico, economico o sociale, la trasformazione dell'ordinamento della produzione può trovare ostacolo nella distribuzione della proprietà, e cioè nella frammentazione o polverizzazione della terra, che ne impedisca la razionale utilizzazione.

Vi è, in ciascun momento e in ciascuna produzione, una dimensione dell'impresa, che si manifesta la più conveniente rispetto alle condizioni economiche, e poichè per l'agricoltura, la dimensione dell'impresa è strettamente subordinata alle disponibilità della terra, è agevole intendere che non è possibile mutare l'ordinamento della produzione agraria, se il mutamento esiga una disponibilità di terra maggiore di quella che i proprietari posseggono.

Occorreva superare anche questo eventuale impedimento e perciò l'art. 2 lettera h), affida allo Stato la riunione di più appezzamenti, anche se appartenenti a proprietari diversi, in convenienti unità fondiariale.

La disposizione dell'art. 2, per la varietà delle opere che contempla, e per il carattere di quelle che vi sono enumerate,

è evidentemente inteso a eliminare tutti gli ostacoli che, nell'ambiente fisico, economico, giuridico, possono ostacolare l'introduzione di nuovi ordinamenti della produzione terriera.

Più precisamente, la natura delle opere menzionate è tale da chiarire che è dominante il proposito di eliminare quegli ostacoli ambientali che impediscono l'introduzione di metodi più intensivi di coltura del terreno. Il nuovo ordinamento produttivo che si vuole instaurare deve perciò, almeno di regola, essere un ordinamento della produzione agraria. La lettera c) dell'art. 2 si preoccupa della difesa dai venti e dall'insabbiamento e cioè da un danno e da un pericolo a cui sono specialmente esposte le terre destinate all'agricoltura. La lettera d) prevede la costruzione di opere di provvista d'acqua potabile, a servizio delle sole popolazioni rurali. Le opere di utilizzazione di acque, previste dalla lettera e), sono soltanto quelle di utilizzazione agricola. Le cabine di trasformazione e le linee di distribuzione dell'energia elettrica debbono, a' sensi della lettera f) servire per gli usi agricoli del comprensorio.

Se a ciò si aggiunge, come vedremo, che il successivo art. 4 fa obbligo di fissare, col piano generale di bonifica, le direttive fondamentali della trasformazione dell'agricoltura, si sarebbe tratti a concludere che è bonifica non ogni trasformazione dell'ordinamento produttivo, la quale risponda ad uno scopo rilevante di pubblico interesse, ma soltanto la trasformazione dell'ordinamento della produzione agraria.

Non dovrebbero, quindi, più riconoscersi incluse nella nuova nozione di bonifica quelle forme di utilizzazione del suolo acquoso a scopi di incremento peschereccio, o di produzione del sale o, ancor più semplicemente, di regimazione di acque palustri ai fini igienici di difesa dalla malaria, che furono ammesse a norma della legge 30 dicembre 1923 n.3256 sulla bonifica idraulica (1).

Pur dovendo riconoscere che il legislatore, nel procedere alla revisione delle precedenti leggi di bonifica, ha tenuto soprattutto presente lo scopo della trasformazione dell'ordinamento della produzione agraria, non credo tuttavia che l'accennata deduzione sia in tutto ammissibile o, quanto meno, non credo che sia scevra di possibili dubbi.

Anzitutto è da ricordare (2) che il proposito, affermatosi durante la compilazione della nuova legge, di adottare una nozione di bonifica che, pur basandosi sulla precedente elaborazione legislativa, si staccasse nettamente dalle formule accolte dalle precedenti leggi, soffrì un'attenuazione al momento della formulazione definitiva delle norme. Parve, cioè praticamente opportuno non spezzare del tutto il nesso tra la legge nuova e quelle precedenti, e perciò la formula adottata all'art. 1 fece, come

(1) Cfr. Ministero dei LL.PP. - Bonifica e Vallicoltura - Libreria dello Stato - Roma 1926

(2) V.A.Serpieri - La legge sulla bonifica integrale nel terzo anno di applicazione, pag.73, 74 e 75 - Istituto Poligrafico dello Stato, Roma 1933.

si è visto (1), esplicito riferimento alle bonifiche idrauliche, alle sistemazioni montane e alle trasformazioni fondiariae di pubblico interesse.

Da questo punto di vista, la legge nuova si pose come la continuazione delle leggi precedenti, delle quali si accolse i principi, raccogliendoli ed armonizzandoli in un'unica e comune disciplina. Non è, quindi, azzardato il ritenere che il campo di applicazione delle leggi precedenti non sia stato ristretto dalla nuova legge, com'è, del resto, confermato dalle disposizioni di diritto transitorio (2) che hanno incondizionatamente sottoposto alle nuove norme regolatrici dei comprensori di bonifica, tanto i comprensori di bonifica idraulica che quelli di trasformazione fondiaria.

Se perciò, sotto il regime della legge sulla bonifica idraulica, era consentito di eseguire, come opera di bonifica, la trasformazione di stagni litoranei in saline o in peschiere ed anche soltanto di ottenere il risanamento igienico di zone palustri, salificando le acque e favorendone il movimento, ciò dovrebbe esser possibile anche ora, in considerazione del significato da attribuire alla parola bonificazione nel testo dell'art.2 lettera b), dei fini generici e comprensivi assegnati dalla legge attuale alle opere di bonifica (art.1), dell'importanza che, nella legge, è riconosciuta alla difesa dalla malaria (v. art.4 e l'intero ti-

(1) V. p. 7

(2) V. art. 107

tolo IV) e, più generalmente, in considerazione dell'indirizzo seguito nella riunione delle leggi precedenti, il quale si propone di perfezionarle e di semplificarle, non di ridurre la sfera di applicazione.

Non devo, tuttavia, tacere che la legge ha avuto in vista, come ipotesi normale, la trasformazione dell'ordinamento della produzione agraria e che perciò ha indirizzato a questo scopo le sue norme, adottando formule tali che sembrano resistere alla interpretazione da me profilata (1).

8. - Ho già detto che la modifica delle condizioni ambientali, in senso favorevole all'introduzione dei nuovi ordinamenti produttivi, non esaurisce il contenuto dell'opera di bonifica, la quale, inoltre, consta di tutte le altre opere ed attività che i singoli proprietari dei terreni devono compiere per utilizzare l'intervenuta modificazione ambientale e trasformare effettivamente l'organizzazione e l'esercizio delle loro aziende.

Poichè questo compito dei proprietari è considerato complementare di quello attribuito dalla legge allo Stato; è cioè tale che dalla sua attuazione dipende l'efficacia, ai fini della bonifica, delle opere pubbliche eseguite, l'art. 1 dichiara obbligatorio per i proprietari tutte le opere giudicate all'uopo necessarie.

(1) Cfr. specialmente il primo comma dell'art. 4 della legge.

Vedremo, in seguito, quando e chi giudichi di questa necessità, qui basti avvertire che, per effetto di questo carattere obbligatorio delle opere, il contenuto del diritto di proprietà sui terreni soggetti a bonifica è soggetto ad una particolare restrizione, per la quale il proprietario non è più libero di scegliere quell'ordinamento della produzione che più gli aggrada o che trovi meglio conforme ai propri interessi, ma ha l'obbligo di adottare un ordinamento che permetta di raggiungere gli scopi della bonifica.

Il diritto di proprietà sugli immobili cadenti nei comprensori di bonifica è, perciò, soggetto a un limite di diritto pubblico; limite che è positivo, perchè non consiste nell'obbligo di non fare o, tutt'al più, di soffrire, ma in quello di organizzare ed esercitare la produzione, nel proprio fondo, secondo date direttive.

Dall'esistenza di questo limite deriva un diritto per la pubblica amministrazione che ha carattere reale, giacchè l'obbligo di instaurare il nuovo ordinamento produttivo non costituisce un'obbligazione personale del proprietario, ma è un peso, un onere dell'immobile, a cui è tenuto ogni successivo possessore di esso (1).

(1) Circa l'esistenza di diritti reali il cui contenuto importi un facere da parte del possessore della cosa gravata. Cfr. Windscheid - Diritto delle Pandette - Trad. it. con note di Fadda e Bensa - Vol. I pag. 545 e segg. - Unione Tip. Editrice - Torino 1902.

Ciò si desume dallo stesso scopo della legge, che sarebbe frustrare se la mutazione del proprietario, esistente al momento in cui sorge l'obbligo d'instaurare il nuovo ordinamento, importasse la cessazione dell'obbligo stesso, e dal contenuto dei poteri conferiti alla pubblica amministrazione a cui, come vedremo, è attribuito un diritto d'immediata signoria sulla cosa, che si ostende fino alla possibilità di disporne, mediante l'esproprio.

9. - Il doppio ordine di attività, delle quali consta l'opera di bonifica, e cioè quella statale, diretta a porre le condizioni ambientali, adatto alla trasformazione dell'ordinamento produttivo e quella dei proprietari interessati, diretta ad utilizzare i risultati delle opere pubbliche per attuare effettivamente il nuovo ordinamento della produzione, chiarisce l'indeclinabile necessità di assicurare che l'una e l'altra si svolgano coordinatamente, sia in relazione al fine comune da conseguire, sia in relazione al loro rispettivo sviluppo nel tempo.

Non sarebbe possibile, infatti, concepire queste due attività, che sono in sostanza elementi di un'opera unica, senza avere esatta nozione dello scopo comune: e, precisato lo scopo, non sarebbe possibile raggiungerlo, nel miglior modo, senza adattare ed esse le attività da svolgere e senza fissarne l'ordine di attuazione nel tempo. Più precisamente, poichè lo scopo della bonifica è la trasformazione dell'ordinamento della produzione ter-

riera, occorre stabilire a quale ordinamento nuovo la bonifica deve sboccare e, in relazione a questo ordinamento ed ai suoi prevedibili risultati economici, studiare le opere che è necessario compiere e fissarne le modalità esecutive.

Ha notato il Serpieri (1) che "anche le modalità tecniche delle occorrenti opere fondiari non possono essere seriamente studiate, se non subordinatamente al nuovo ordinamento che s'intende dare alla produzione terriera. Certamente, la subordinazione può essere più o meno stretta, ma non mai forse manca del tutto.

"Considerate pur anche la bonifica di una palude, dove forse la subordinazione è minore. Ma, p.es. la misura del franco di bonifica è proprio indipendente dal nuovo piano di colture? E se è forse indipendente la parte che, ove possibile, conviene riservare ai procedimenti per colmata, in confronto degli altri metodi di prosciugamento? E le modalità della sistemazione idraulico-agraria, che possono essere a loro volta strettamente connesse con l'ordinamento delle colture, non hanno forse alcuna influenza sul progetto di bonifica idraulica?

"Ma che dire poi dei progetti di irrigazione?

"Qui è anche ben più stretto il rapporto con il piano colturale che si vuole attuato, cui è legata la quantità d'acqua utilmente impiegabile sull'unità di superficie e il costo massimo di essa che può essere tollerato".

(1) V. A. Serpieri - Il compito dell'agronomo nella bonifica integrale in La legge sulla bonifica integrale nel primo anno di applicazione - Istituto Poligrafico dello Stato - Roma 1931.

D'altra parte, il trapasso dall'uno all'altro ordinamento della produzione può compiersi in un più o meno lungo periodo esecutivo, può avvenire immediatamente o attraverso fasi successive di trasformazione. Occorre, quindi, non solo prevedere le mete finali e adeguate ad esse le opere fondiari, ma anche prevedere il tempo entro il quale la trasformazione deve svolgersi e curare che le opere ed attività concorrenti abbiano un corrispondente sviluppo cronologico.

Ora, a questa precisazione dello scopo da raggiungere, ed alla conseguente adeguazione e coordinamento delle attività necessarie ad attingerlo, la legge provvede, imponendo la preliminare redazione di un piano generale di bonifica. L'art. 4 prescrive, infatti, che, per ciascun comprensorio classificato, deve essere redatto il piano generale di bonifica, il quale contiene il progetto di massima delle opere di competenza statale e le direttive fondamentali della conseguente trasformazione dell'agricoltura, in quanto necessario a realizzare i fini della bonifica e a valutarne i presumibili risultati economici e d'altra natura.

10. - Il piano generale contiene il progetto di massima delle opere pubbliche, col doppio effetto; di precisare quali sono, nel caso particolare, le opere che debbono considerarsi di competenza dello Stato e di determinarne, nelle grandi linee, le modalità esecutive e la spesa occorrente.

Nell'esame, precedentemente fatto, delle disposizioni dell'art. 2 della legge, si è visto che le opere di carattere pubblico non sono così precisamente indicate nei loro caratteri, da potersi determinare senza un apprezzamento di natura discrezionale. Da un canto, infatti, le opere enunciate nell'articolo sono considerate pubbliche, solo se rispondano al requisito della "necessità ai fini generali della bonifica"; dall'altro, la stessa enumerazione contenuta nell'articolo è soltanto esemplificativa, così che può occorrere di dover considerare come pubbliche, opere che non sono nemmeno enunciate nell'art. 2.

Si rende, quindi, indispensabile una determinazione qualificativa delle opere pubbliche: determinazione che è fatta, appunto, col progetto di massima. Ma poichè la bonifica consta di opere pubbliche e di opere ed attività private, complementari delle prime, il piano generale dovrebbe pure indicare quali sono le opere di competenza dei proprietari ed obbligatorie per essi.

Se non che ho già detto (1) che la legge si è preoccupata di evitare un'eccessiva ingerenza dello Stato nell'organizzazione delle aziende agricole, e questa ingerenza sarebbe certamente eccessiva, se lo Stato dovesse intervenire a stabilire, con la stessa precisione occorrente per le opere pubbliche, anche le opere di competenza dei proprietari.

D'altra parte, prevedere a priori in ogni suo dettaglio l'or-

(1) V. pag. 29

dinamento della produzione agraria, da sostituire a quello esistente, sarebbe tanto più difficile quanto più la modificazione dovesse esser vasta e radicale e quanto più il nuovo ordinamento dovesse instaurarsi a distanza di tempo dall'antico. Possono occorrere opere svariatissime, sia d'interesse comune a più fondi, sia d'interesse di singoli fondi, e la loro esecuzione può richiedere tempo assai lungo, così che i risultati della bonifica debbano essere riferiti a condizioni di mercato imprecisabili, e verisimilmente diverse dalle attuali.

Porsi, quindi, il problema di questa previsione può sembrare assurdo, tanti sono gli elementi d'incertezza. Ma, d'altra parte, rifiutare di porsi tale problema, significa in sostanza eseguire le opere fondiari, che sono il mezzo, senza conoscere il nuovo ordinamento, che è il fine; significa rinunciare ad ogni preoccupazione di spesa e non curarsi di vagliare le imprese al vaglio del loro probabile rendimento.

Il legislatore ha superato questa difficoltà, evitando una preventiva, precisa determinazione delle opere di competenza dei proprietari, e contentandosi di fissare, nelle grandi linee, l'indirizzo della trasformazione della agricoltura nel comprensorio, di tracciare, vorrei dire, il contorno del nuovo edificio agrario da costruire, limitatamente a quanto occorre per formarsi un concetto approssimato del suo costo e del suo rendimento e quindi dei margini di convenienza che esso offre.

L'art. 4 prescrive, perciò, che nel piano generale fanno

parte "le direttive fondamentali della conseguente trasformazione dell'agricoltura, in quanto necessario a realizzare i fini della bonifica e a valutarne i presumibili risultati economici o d'altra natura".

Non dunque si chiede, come per le opere pubbliche, una previsione delle varie opere da eseguire, ma soltanto le direttive a cui l'attività dei proprietari dovrà informarsi, nel procedere alla trasformazione dell'agricoltura. E queste stesse direttive non debbono essere soverchiamente minute e particolareggiate, bastando tracciare quelle fondamentali: quelle, cioè, che sono indispensabili perchè si realizzino i fini della bonifica.

La circolare 20 maggio 1933 n.26 del sottosegretario per la bonifica integrale, nel dare istruzioni per la redazione dei piani generali, chiarisce che le direttive fondamentali, come sono state contemplate dalla legge, debbono consistere in una serie di vincoli o di norme che il proprietario, nello scegliere il nuovo ordinamento agrario, è tenuto ad osservare, vincoli e norme dettate dai fini pubblici della bonifica.

Si rifletta, avverte la circolare, che l'art.1 pone come condizione della classifica di un comprensorio di bonifica la possibilità di realizzare "rilevanti vantaggi igienici, demografici, economici e sociali". E' appunto la realizzazione di tali rilevanti vantaggi che deve essere assicurata.

Segue da ciò che le direttive fondamentali dovranno in primo luogo preoccuparsi del completo risanamento igienico, escluden-

do quegli ordinamenti agrari che siano incompatibili con esso. Così, nei territori malarici, dovrà di norme instaurarsi - sia pure, ove considerazioni economiche lo impingano, gradualmente - una coltura continua, avvicinata, su terreni razionalmente sistemati nei riguardi idraulico-agrari, con esclusione di quelle forme di pascolo incolto e brado, che necessariamente conserverebbero focolari malarici.

Potranno pure essere imposte quelle modalità di costruzione, ecc., che siano riconosciute necessarie per la difesa antimalarica.

Nei riguardi demografici ed economici, ha predominante importanza, dal punto di vista dello Stato, l'incremento della produzione lorda e del lavoro agricolo, per unità di superficie. Ciò potrà suggerire la esclusione di ordinamenti agrari i quali impieghino al di sotto di un minimo di lavoro manuale, il che implicitamente porterà anche ad assicurare ordinamenti a produzione lorda unitaria non troppo bassa.

Nei riguardi sociali, massima importanza è da attribuire a quelle condizioni che assicurano alla popolazione lavoratrice la possibilità di una vita prettamente e stabilmente rurale; quindi la sua resistenza in campagna, di preferenza in case sparse, e una sufficiente continuità di lavoro agricolo durante l'anno, la quale assicuri che un'alta percentuale del lavoro agricolo totale possa essere data da lavoratori fissi (non avventizi), stabilmente legati all'impresa e come piccoli imprenditori indipendenti,

ti, ovvero mediante contratti annui o pluriennali nei quali abbia la più larga possibile applicazione la partecipazione al prodotto. L'importanza sociale di queste condizioni potrà anch'essa suggerire determinati vincoli per i proprietari, contenuti nelle direttive fondamentali di cui si tratta.

E' chiaro, per altro, che, anche intendendo le direttive fondamentali, come vincoli e norme da osservare nella scelta dell'ordinamento produttivo, cogli che non è tolta, anzi è riconosciuta, nel singolo proprietario, una certa libertà di adottare l'ordinamento agrario che preferisce, tuttavia non è praticamente possibile fissare vincoli e norme, necessari a realizzare i fini della bonifica, senza avere una visione, sia pure globale ed approssimativa, del nuovo indirizzo agrario che si vuole instaurare nel comprensorio.

Le direttive fondamentali sono, in certo senso, la conclusione di un ragionamento che ha per sua premessa la previsione del nuovo indirizzo, sono la enunciazione sintetica dei risultati di un'indagine che parte dall'analisi degli elementi costitutivi del nuovo, desiderato ordinamento.

Se fosse altrimenti, non sarebbe possibile soddisfare all'altra prescrizione dell'art. 4, per la quale le direttive della trasformazione dell'agricoltura devono servire "a valutarne i presumibili risultati economici e d'altra natura".

La legge non considera l'intrapresa di bonifica soltanto sotto il profilo finanziario, e cioè dal punto di vista dell'incro-

mento di reddito fondiario, conseguibile dal proprietario, così da scartare la convenienza della bonifica, se il frutto dei capitali da investire sia inferiore a quello ricavabile da altro analogo impiego; perchè, nel giudizio di convenienza, oltre che la preoccupazione del frutto del capitale, influiscono altri elementi che si attengono agli scopi igienici, demografici e sociali della bonifica. (1)

Ecco perchè l'art. 4 parla di risultati economici e di altra natura, ma questi risultati la legge vuole che siano valutati, che se ne conosca cioè l'entità, per metterla a fronte dello sforzo finanziario occorrente o apprezzarne la convenienza, non dal punto di vista economico-privato del proprietario, ma dal punto di vista dell'interesse della Nazione.

Ora, questa conoscenza dell'entità dei risultati conseguibili e questa valutazione di essi in rapporto al costo non sono praticamente possibili, se non si parte dalla concreta previsione di un dato ordinamento della produzione terriera.

Se non che, la concreta previsione di un nuovo ordinamento è richiesta come un precedente logico per la precisazione delle direttive fondamentali e per la valutazione dei prevedibili risultati della bonifica, ma non costituisce un modello a cui i proprietari debbano necessariamente adattarsi, nello stabilire le modalità di organizzazione e di esercizio della loro azienda.

(1) Cfr. A. Serpieri - Il compito dell'agronomo nella bonifica integrale, op. cit.

Essi restano liberi di adottare qualsiasi altro ordinamento che sia compatibile col rispetto delle norme e dei vincoli imposti dal piano generale.

11. - Particolari prescrizioni, nei riguardi del piano generale, sono contenute nella legge, quando si tratti di comprensori di bonifica di 1^a categoria, che sono specialmente importanti ai fini della colonizzazione, di comprensori ricadenti in zone malariche, ovvero di comprensori soggetti o da assoggettare a vincolo, a termini della legge sui boschi e sui terreni montani (T.U. 30 dicembre 1923, n. 3267).

Nel primo caso, la legge prescrive che il piano generale dev'essere corrispondere ai fini della colonizzazione.

Ha notato il Serpieri (1) che, quando è fine predominante della bonifica la colonizzazione, "i nuovi ordinamenti agrari da costituirsi nei terreni bonificati debbono rispondere a questa duplice condizione: impiegare un'elevata quantità di lavoro umano per unità di superficie; offrire alla popolazione agricola possibilità di residenza stabile e di occupazione sufficientemente continua durante l'anno".

"Ora, le due condizioni poste non si realizzano necessariamente in qualsiasi bonifica".

(1) A. Serpieri - Problemi di colonizzazione - Discorso tenuto a Firenze il 28 novembre 1932, in occasione dell'inaugurazione. /.

"Certo, quando un territorio incolto o a coltura discontinua ed estensiva viene bonificato e con ciò reso atto ad una coltura più estensiva, sempre avviene che aumenta l'impiego non solo del capitale, ma anche del lavoro umano; ma quest'ultimo può aumentare più o meno, a seconda della combinazione produttiva cui si ricorre, a seconda quindi della combinazione di coltura e industria che si attua, e dei rapporti fra le persone concorrenti alla produzione e dei modi di esercizio di questa. In un comprensorio di colonizzazione si vogliono, appunto, combinazioni con prevalenza di lavoro".

"Nè è detto che un'agricoltura intensiva porti sempre con sé residenza stabile e occupazione sufficientemente continua dei lavoratori durante l'anno: il nostro Mezzogiorno, per esempio, offre molti esempi di territori ove l'agricoltura impiega, bensì, per unità di superficie, elevate quantità di lavoro e di capitale, e fornisce alti valori di produzione unitaria - è dunque agricoltura intensiva - ma la massima parte della popolazione lavoratrice non ha possibilità di residenza e di occupazione sufficientemente continua nel territorio, recandosi, invece, da luoghi più o meno lontani, saltuariamente, nei periodi di lavoro. In questi territori, il fine della colonizzazione non è - o non è ancora - pie-

ne dell'anno accademico nel R. Istituto superiore Agrario e Forestale. Vederne il testo, a pag. 223 e segg. del volume La legge sulla bonifica integrale nel terzo anno di applicazione. - Istituto Poligrafico dello Stato - Roma 1933.

namente realizzato".

Perchè il piano generale di bonifica, in un comprensorio specialmente importante ai fini della colonizzazione, soddisfi effettivamente a questi fini, occorre, quindi, che dei vari possibili ordinamenti produttivi sia scelto quello che assicuri il massimo possibile impiego di lavoro umano per unità di superficie e consenta la massima possibile stabilizzazione e continuità di occupazione per il lavoratore agricolo.

L'introduzione dell'ordinamento più adatto ai fini della colonizzazione può richiedere opere pubbliche diverse o di maggior rilievo di quelle generalmente necessarie quando la bonifica non abbia lo scopo predominante della colonizzazione. Da questo punto di vista, il fine di popolamento della zona da bonificare influisce sulle previsioni del progetto di massima delle opere pubbliche, tanto nei riguardi della scelta e delle modalità esecutive, quanto nei riguardi della spesa delle opere occorrenti.

In ogni caso, l'introduzione del tale ordinamento influisce sulle direttive fondamentali della trasformazione dell'agricoltura, nel comprensorio, giacchè, per quanto si è detto, dovranno stabilirsi norme ed imporsi vincoli che assicurino la combinazione produttiva, più adatta ad assorbire il massimo possibile di lavoro umano, con la maggiore stabilità di sede e continuità di impiego della mano d'opera agricola.

Siccome, poi, talvolta lo scopo di popolamento del comprensorio si collega all'altro di diminuire la pressione della mano

d'opera disponibile, (particolarmente del bracciantato agricolo), in altre regioni, trasferendo famiglie coloniche nel territorio da bonificare, la legge prevede (art.38) che possa essere imposto ai proprietari di impiegare famiglie coloniche immigrate, per la coltivazione delle terre, soggette a bonifica.

Nell'ipotesi di comprensori ricadenti in zone malariche, occorre, anzitutto, avvertire che una zona di territorio è ritenuta malarica, quando presenti condizioni favorevoli alla diffusione simultanea o, a brevi intervalli, di più casi di febbre malarica, contratta sul luogo.

La determinazione delle zone malariche è poi fatta con apposito decreto del Capo dello Stato, promosso dal ministero dell'interno (1).

Non basta, quindi, che in un comprensorio di bonifica si abbia un numero più o meno grande di colpiti da febbri malariche, perchè il comprensorio debba dirsi ricadente in zona malarica, ai fini della legge sulla bonifica integrale. Occorre, invece, che esistano le condizioni perchè una zona possa dichiararsi malarica, a termini delle relative leggi sanitarie, e che la sussistenza di tali condizioni sia stata riconosciuta con apposito decreto presidenziale.

Quando esiste questa formale dichiarazione di zona malarica, la legge stabilisce che il piano generale deve prevedere l'adozione dei mezzi necessari ad impedire la diffusione della malaria e a proteggere da essa i lavoratori adibiti alle opere. Anche qui,

(1) V. art.1 legge 22 giugno 1933 n.851.

Il fine di difesa dalla malaria può influire tanto sulla previsione delle opere di carattere pubblico, quanto sulla determinazione delle direttive fondamentali della trasformazione dell'agricoltura. Di questo ultimo e della necessità di particolari vincoli a fini igienici si è già, dianzi, accennato (1). Per quanto riguarda le opere pubbliche, basti rilevare che la protezione dei lavoratori, adibiti alle opere, normalmente esige particolari cautele nella ubicazione e nelle modalità costruttive (protezione meccanica) dei ricoveri degli operai, la profilassi chimica, la costruzione e l'esercizio di ambulatori e di infermerie. La necessità d'impedire la diffusione della malaria, durante l'esecuzione dei lavori, può richiedere che si adottino particolari modalità nella esecuzione e si segua un dato ordine cronologico nello sviluppo dei lavori, specialmente idraulici; soprattutto, può esigere che si sopprimano, per quanto è possibile, le condizioni di suolo capaci di determinare o di aggravare le cause di malaricità. Più precisamente, potrà essere necessario che si provveda ad una più minuta regolazione delle acque, con la soppressione di ristagni o con più accurati lavori di disorbo e di manutenzione di canali, ovvero si adottino gli svariati mezzi di lotta antianofelica nelle acque scoperte (petrolizzazione, immissione di gambusie, di verde di Parigi, salsificazione delle acque ecc.) che la scienza e la pratica suggeriscono.

Quando nel comprensorio di bonifica esistano terreni vincolati, a termini della legge sui boschi e sui terreni montani, può

(1) V. pagg. 61, 62

accadere che l'introduzione del nuovo ordinamento produttivo sia incompatibile con la permanenza dei vincoli esistenti. Ad esempio, la conservazione a destinazione boschiva di un vasto territorio di pianura può essere in contrasto coi fini d'intensivazione dell'agricoltura e di popolamento, perseguiti dalla bonifica.

La legge (art.5) risolve questo possibile contrasto, dando la prevalenza ai fini della bonifica e disponendo che, dalla data di approvazione del piano generale, sono consentiti tutti i mutamenti di destinazione dei terreni, necessari all'attuazione del piano stesso, senza che occorra una formale rimozione dei vincoli esistenti, quale sarebbe altrimenti richiesto dal titolo I del T. U. 30 dicembre 1923, n.3267.

Può, invece, accadere che l'attuazione della bonifica richieda l'imposizione di vincoli, sia per il buon assetto idrogeologico dei terreni in pendio, sia per la conservazione dei boschi a difesa dalle valanghe, dal vento, dal surriscaldamento e, in generale, per gli scopi contemplati dalla citata legge n.3267.

A norma di questa legge e del relativo regolamento 16 maggio 1926, n. 1126, l'imposizione del vincolo richiede la individuazione dei singoli fondi da vincolare, con la precisazione dei relativi confini, speciali forme di pubblicazione della proposta di vincolo, l'esame sopralluogo dei reclami presentati contro la proposta, la determinazione definitiva dei terreni vincolati e la pubblicazione del relativo provvedimento.

La legge sulla bonifica integrale perficcia in sostanza questi

vincoli, contemplati dalla legge sui boschi e sui terreni montani, a quelli che sono imposti per assicurare la trasformazione dell'agricoltura nel comprensorio e costituiscono, per gran parte almeno, il contenuto delle direttive fondamentali di essa. E come le direttive fondamentali divengono, come vedremo, obbligatorie con l'approvazione del piano, così diventano efficaci i vincoli per effetto della stessa approvazione. Trattandosi però di limitazioni della proprietà che non si estendono - per regola almeno - a tutto il comprensorio, ma di limitazioni particolari a quelle parti di esso, dove occorre provvedere al riassetto idrogeologico o agli altri scopi accennati, è indispensabile riferire il vincolo ad una data parte del territorio e cioè delimitare le zone da vincolare.

Invece, però, di richiedere la individuazione dei singoli fondi soggetti, com'è richiesto dal T.U. 30 dicembre 1923, n.3267, la legge sulla bonifica si contenta di prescrivere la delimitazione per zone.

12. - La compilazione del piano deve precedere l'inizio delle opere di bonifica. Ciò è nel sistema organico della legge (1), perchè sarebbero frustrati quegli scopi di previsione dei risultati e di adeguazione dei mezzi necessari a conseguirli e ne avrebbe sicuro pregiudizio la coordinazione delle attività concorrenti alla bonifica, se fosse consentito di agire, prima della formazione

(1) V. circolare 20 maggio 1933 n.26 del sottosegretario per la bonifica integrale.

del piano e indipendentemente da esso. La stessa legge, del resto, ammettendo come eccezione, all'art. 111, che le bonifiche in corso al momento dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni "continuino ad essere eseguite, in attesa della formazione o del completamento del piano" conferma implicitamente il divieto di iniziare bonifiche nuove, prima che il piano sia formato.

E', per altro, da notare che la legge parla di formazione del piano, così che i lavori possono iniziarsi quando il piano sia redatto, anche se non ne sia ancora intervenuta l'approvazione che, come vedremo, è demandata al ministero dell'agricoltura e delle foreste.

Può, infatti, avvenire che un piano generale, pur non essendo in tutto approvabile e richiedendo ulteriori integrazioni e modifiche, contenga tuttavia elementi bastevoli, per poter giudicare della possibilità e convenienza di intraprendere talune delle opere previste. In tal caso, l'inizio dei lavori non pregiudica i fini per i quali è imposta la redazione del piano generale e si concilia con l'esigenza pratica di non ritardare i lavori per attendere l'esito di studi che sono spesso difficili e richiedono tempo non breve, o di non affrettare gli studi, e talvolta comprometterne la serietà, per poter corrispondere al bisogno di un pronto inizio dei lavori.

Il piano generale della bonifica è compilato dal ministero dell'agricoltura e delle foreste. L'art. 6 della legge gli attribuisce, infatti, esplicitamente la facoltà di provvedere diretta-

mente agli studi e ricerche, anche sperimentali, necessari alla redazione del piano generale e dei progetti di bonifica, nonché alla compilazione del piano stesso.

Piuttosto che a mezzo dei suoi organi tecnici, il ministero può provvedere agli studi preliminari e alla redazione del piano, servendosi di altre persone, giuridiche o fisiche, a cui può affidare, in concessione, il compito relativo (1).

Di regola, però il piano generale, come i progetti esecutivi delle opere pubbliche, è compilato da colui che aspira alla concessione di queste opere e deve perciò compiere gli studi e predisporre gli atti tecnici, occorrenti alla determinazione delle opere da concedere. E siccome concessionario delle opere pubbliche di bonifica è, per solito, il consorzio dei proprietari (2), sarà normalmente il consorzio a studiare e proporre il piano generale.

Ciò risponde meglio al carattere delle opere di bonifica che, come ho spesso ripetuto, sono costituite da una doppia serie di lavori e di attività, pubbliche e private, strettamente connesse e complementari, le une delle altre. Lo studio preliminare, diretto alla previsione del nuovo ordinamento produttivo e dei mezzi idonei a conseguirlo, terrà, infatti, tanto più facilmente conto

(1) La facoltà di concedere a persone giuridiche o fisiche gli studi preliminari e la compilazione del piano si estende anche ai progetti esecutivi delle opere pubbliche.

(2) V. , in seguito, paragrafo, 27.

del complesso degli interessi, pubblici e privati, a cui la bonifica deve soddisfare, quanto più sia esso stesso il frutto della collaborazione di coloro che questi interessi rappresentano.

Movendo da questa considerazione, la circolare 20 maggio 1933 n.26 del sottosegretario per la bonifica, dichiara conveniente che il compito della compilazione del piano sia assolto di regola dal consorzio dei proprietari, che presenterà il risultato dei suoi studi all'approvazione dello Stato, "rimanendo tuttavia per fermo il concetto che, anche in corso di studio del piano, il consorzio deve tenersi in contatto con gli organi tecnici dello Stato; talchè lo studio stesso risulti, in sostanza, da un'organica collaborazione fra questi e gli organi consortili".

All'uopo, prescrive che siano fissati dei termini di tempo, entro i quali, i consorzi debbono compilare il piano generale, e se non esistano consorzi, dispone che se ne promuova, di regola, la costituzione, secondo le procedure di legge.

Solo nel caso che "lo sviluppo delle opere pubbliche sia tale da rendere presto possibile l'inizio della trasformazione agraria, e non convenga quindi attendere troppo a lungo la costituzione del consorzio" il ministero provvede esso alla compilazione del piano, direttamente o per concessione.

Il piano generale, da chiunque redatto, deve essere pubblicato, perchè ne abbiano conoscenza tutti coloro che vi hanno interesse e possano così proporre le loro osservazioni o reclami.

La legge (art.4) si rimette al regolamento per le modalità

di pubblicazione, e in attesa del regolamento esecutivo, il ministero dell'agricoltura (sottosegretariato per la bonifica integrale) ha fissato le norme procedurali, con circolare del 17 maggio 1933, n.97, la quale, in sostanza, riproduce le disposizioni che, nei riguardi della pubblicazione dei progetti di massima delle opere pubbliche, erano in vigore prima dell'avvento della nuova legge.

La pubblicazione è ordinata dal ministero o, in sua vece, dai capi degli uffici decentrati delle opere pubbliche. Il relativo decreto stabilisce il periodo di tempo entro il quale il piano generale dovrà rimanere depositato presso l'ufficio del genio civile competente, a disposizione del pubblico, e fissa il termine per la presentazione dei reclami.

Il decreto ministeriale è affisso all'albo pretorio di tutti i comuni il cui territorio ricada, anche parzialmente, entro il perimetro del comprensorio soggetto agli obblighi di bonifica (1).

Salvo il caso in cui la bonifica è assunta direttamente dallo Stato, le spese di pubblicazione sono sostenute da colui che aspira all'esecuzione delle opere pubbliche in concessione, il quale è tenuto ad anticiparle, nell'importo che sarà richiesto dall'ufficio del genio civile, incaricato di provvedere alle formalità della pubblicazione. A pubblicazione avvenuta, l'ufficio rende conto all'interessato delle somme spese e procede al dovuto conguaglio.

(1) V. paragrafo 21

Il piano generale, con i referti di pubblicazione e gli eventuali reclami, è sottoposto all'esame del comitato tecnico provinciale che deve pronunciarsi sul progetto di massima delle opere pubbliche, a termini della legge 2 giugno 1930, n.755, e da questo inviato all'ispettore agrario, che lo trasmette all'ufficio decentrato delle opere pubbliche.

Esaurito il procedimento presso gli uffici locali, gli atti sono inviati al ministero dell'agricoltura, che sente il comitato tecnico speciale per la bonifica integrale (1) e il consiglio superiore dei lavori pubblici e promuove, se nulla osti, il decreto ministeriale che approva il piano e provvede in merito ai reclami presentati in sede di pubblicazione di esso.

Il decreto di approvazione è portato a conoscenza degli interessati mediante pubblicazione. Di tale pubblicazione fa cenno l'art. 5 della legge, riferendosi alla imposizione o alla cessazione dei vincoli prescritti dalla legge sui boschi e sui terreni montani. Vi è, però, motivo di ritenere che la pubblicazione occorra anche quando il piano generale non contempli quei vincoli, essendovi, in ogni caso, comprese quelle direttive fondamentali

(1) Il Decreto R. 7 settembre 1933, che ha istituito il comitato, a termini dell'art.3 del decreto legislativo 13 febbraio 1933, n.245, comprende tra gli affari sui quali il comitato può essere chiamato a pronunciarsi, anche i piani generali di bonifica "per accertarne la rispondenza ai fini sociali ed economici da conseguire, riservato l'esame tecnico delle proposte al Consiglio Superiore dei LL.PP. ed ai comitati tecnici amministrativi degli uffici decentrati delle opere pubbliche".

della trasformazione dell'agricoltura che importano una limitazione del diritto di proprietà dei terreni soggetti a bonifica.

In tal senso è l'interpretazione data alla legge nella citata circolare 17 maggio 1933, n.27, la quale riconosce che l'importanza degli effetti giuridici che derivano dall'approvazione del piano "rende indispensabile che i proprietari interessati abbiano notizia non solamente del piano generale presentato all'approvazione ministeriale, ma anche dell'intervenuta approvazione di esso e delle eventuali modifiche, apportate in sede di approvazione". Dispone, pertanto, che il decreto ministeriale di approvazione sia inserito per estratto nel bollettino degli annunci legali della provincia o delle provincie, nella cui circoscrizione ricade il comprensorio soggetto agli obblighi di bonifica.

Quando, però, il piano contenga anche la delimitazione di zone da assoggettare a vincolo forestale, oltre alla detta inserzione, sarà provveduto all'affissione del testo del decreto, all'albo pretorio dei comuni dove ricadono i terreni da vincolare.

Con la pubblicazione, il piano generale diventa efficace ed è, perciò, atto a produrre gli effetti giuridici, a cui è diretto. Tale efficacia decorre dalla data della pubblicazione, salvo per quanto riguarda l'imposizione o la eliminazione di vincoli, a termini della legge sui boschi e sui terreni montani, perchè, unicamente tale effetto, l'art. 5 prescrive che il piano diventa esecutivo quindici giorni dopo la pubblicazione.

La diversa decorrenza si spiega con la maggiore gravità del-

le limitazioni nascenti dall'imposizione del vincolo forestale e delle disposizioni penali che assicurano l'osservanza di questo vincolo (1), così che è parso necessario stabilire un breve periodo di tempo, dalla data della pubblicazione, per facilitare agli interessati la conoscenza del provvedimento.

13. - Ad alcuni degli effetti giuridici del piano generale, ho già accennato, ma conviene, qui, precisarli (2).

Il piano generale ha, anzitutto, l'effetto di determinare qual parte dei lavori e delle attività occorrenti alla trasformazione dell'ordinamento produttivo nel comprensorio di bonifica, sia da ritenersi di competenza dello Stato, in quanto necessarie ai fini generali della bonifica.

In secondo luogo, il piano ha l'effetto di rendere obbligatoria per i proprietari la trasformazione dell'ordinamento produttivo nei loro fondi (3) e di indirizzare il nuovo ordinamento secondo le direttive fondamentali tracciate nel piano (4). Il che importa, come s'è visto, l'imposizione di un limite di diritto pubblico alla proprietà degli immobili nel comprensorio soggetto a bonifica.

(1) V. Titolo I - Capo II del T.U. 30 dicembre 1923, n. 3267.

(2) V. paragrafo 10.

(3) Art. 2 ultimo capoverso della legge.

(4) Art. 38 della legge.

Rientra in questo concetto di limite, anche l'eventuale imposizione dei vincoli previsti dal T.U. 30 dicembre 1923, n. 3267, così che non è il caso di accennarla come un effetto particolare del piano.

In terzo luogo, il piano generale importa la dichiarazione di pubblica utilità, agli effetti della legge sulla espropriazione, delle opere che i proprietari hanno l'obbligo di eseguire, in conformità delle prescritte direttive fondamentali (1).

In fine, se la permanenza delle locazioni in corso sia in contrasto con le direttive del piano generale, l'approvazione del piano rende possibile la risoluzione senza indennizzo dei contratti relativi (2).

14. - E' ovvio che gli effetti del piano generale e in particolare quelli che consistono in un vincolo imposto alla proprietà dei terreni da bonificare, per indirizzarne la bonifica secondo le direttive, suppongono la determinazione del territorio a cui il piano si riferisce e cioè la delimitazione del comprensorio soggetto agli obblighi di bonifica.

Finchè tale determinazione non è fatta, manca la possibilità di precisare in quali immobili debba modificarsi l'ordinamento produttivo e debbano perciò seguirsi le direttive all'uopo fissate.

(1) Art. 92 della legge.

(2) Art. 39 della legge.

te nel piano. Sebbene, però, la legge (1) preveda la delimitazione del comprensorio soggetto agli obblighi di bonifica, da farsi a cura del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, non prescrive che sia fatta prima, od almeno contemporaneamente al piano, come sarebbe stato logico, dato il carattere preliminare di tale delimitazione.

Dovrebbe, quindi, inferirsene che, nei casi in cui il piano sia approvato prima della determinazione dei confini del comprensorio soggetto a bonifica, restano necessariamente sospesi quegli effetti del piano generale che sono condizionati a questa determinazione; è, cioè, sospesa l'efficacia delle limitazioni imposte alla proprietà e, con essa, la risoluzione delle locazioni, eventualmente in contrasto con le direttive del piano (2).

D'altra parte, poichè per il procedimento di approvazione della proposta di delimitazione del territorio, soggetto agli obblighi di bonifica, sono prescritte le stesse forme previste per l'approvazione del piano generale, è da ritenere che la proposta sarà il più delle volte presentata contemporaneamente al piano e sarà approvata con lo stesso decreto di approvazione del piano stesso.

(1) Art. 3 ultimo capoverso.

(2) Non sono naturalmente sospesi gli effetti del piano per quanto riguarda i vincoli forestali e la risoluzione delle locazioni incompatibili con questi vincoli, giacchè pel vincolo forestale l'art. 5 esige che la determinazione delle zone da vincolare sia fatta e fa dipendere da questa determinazione l'imponibilità del vincolo.

CAPO III.

LA CONVENIENZA ECONOMICA - PRIVATA DELLA BONIFICA

Sommario: 15. Convenienza della bonifica dal punto di vista pubblico e dal punto di vista privato. - 16. L'attribuzione a carico dello Stato di tutta la spesa delle opere pubbliche o di una parte di essa. - 17. Il concorso della provincia e dei comuni nella spesa delle opere pubbliche. - 18. Il concorso dello Stato nella spesa delle opere di competenza dei proprietari. - 19. I premi d'incoraggiamento per la sperimentazione di nuovi ordinamenti produttivi. - 20. La quota di spesa delle opere di bonifica a carico dei proprietari. Natura giuridica del contributo dei proprietari. - 21. Quali sono i proprietari chiamati a contribuire nella spesa. Distinzione tra perimetro di trasformazione e perimetro di contribuzione. - 22. Lo Stato e gli enti locali concorrono come proprietari per i beni di loro pertinenza. - 23. Come si ripartisce fra i proprietari la quota di spesa a loro carico.

15. - Ho già detto che la legge sulla bonifica integrale parte dal presupposto che gli ordinamenti della produzione terriera, esistenti nei comprensori di bonifica, rispondono alle particolari condizioni d'ambiente fisico e sociale ed anzi, per regola, sono i più appropriati a quelle condizioni ed i più convenienti, dal punto di vista dell'economia privata. Se, perciò, si vuole soste-

Quello a un dato ordinamento attuale un diverso ordinamento, perché ritenuto più conforme a un tipo più elevato di civiltà o capace di migliori risultati per l'interesse collettivo, non si può prescindere dall'influenza sulle condizioni d'ambiente per beninteso di modificare in senso favorevole alla sostituzione desiderata.

Sulla base di questo presupposto, la legge, come abbiamo visto, affida essenzialmente allo Stato il compito di modificare le condizioni ambientali, in modo da render possibile l'ulteriore attività dei proprietari, diretta a variare correlativamente l'ordinamento tecnico culturale dei loro fondi.

Se però la manutenzione delle condizioni dell'ambiente fisico e sociale può servire, anzi è indispensabile, a eliminare gli ostacoli che l'ambiente oppone o a rendere, conseguentemente, possibile ai proprietari di trasformare l'ordinamento della produzione, non è detto che basti a rendere questa trasformazione conveniente dal punto di vista economico-privato dei proprietari.

Può darsi che le opere preliminari, necessarie alla modifica delle condizioni ambientali e le opere integrative dirette ad utilizzare i risultati di questa modifica, ed a variare l'organizzazione e l'esercizio dell'agricoltura, impiegano investimenti di capitale che non diano sufficiente remunerazione. In tale ipotesi, dal punto di vista economico privato del proprietario, la convenienza della trasformazione e se si vuole tuttavia che questa si ottenga, perché lo si ritiene conveniente dal punto di vista dell'interesse generale, è necessario che lo Stato concorra

nella spesa, in misura tale che l'onere per i proprietari si riduca di quanto è necessario per rendere remunerativa l'impresa.

A questo fine, appunto, la legge prevede un doppio ordine di concorso dello Stato: il contributo nella spesa delle opere pubbliche ed il sussidio alle opere di competenza dei proprietari.

Detta la funzione che questo concorso ha, nell'ordine finanziario, e cioè quella di sanare lo sbilancio dell'intrapresa, dal punto di vista economico privato, non dovrebbe essere prestabilita la misura del contributo e del sussidio statale, perché il loro complessivo importo dovrebbe, caso per caso, adeguarsi allo sbilancio da fronteggiare.

Se non che, quando si dice che un dato ordinamento produttivo non è conveniente per il proprietario interessato, ciò significa che il frutto dei capitali fondiari da impiegare per la bonifica è presumibilmente inferiore a quello conseguibile da altri impieghi; vuol dire che l'esecuzione della bonifica importa un sacrificio di redditi, che si considera compensato dalla realizzazione di altri fini d'interesse pubblico.

Per quanto importanti siano questi fini, è certo però che la convenienza per lo Stato di conseguirli può venir meno se il richiesto sacrificio di redditi superi certi limiti. Il legislatore ha ritenuto necessario, perciò, di stabilire una misura-limite di concorso statale, da non superare per l'esecuzione della bonifica; in altre parole, il legislatore, fissando una misura massima di

concorso della spesa da parte dello Stato, ha determinato il limite di convenienza pubblica della trasformazione dell'ordinamento produttivo.

Da ciò segue che, se per ottenere la bonifica di un dato comprensorio, occorra compensare il sacrificio di redditi con un concorso dello Stato, eccedente la misura-limite prefissa, la bonifica non potrà essere eseguita.

Come si concilia questa conseguenza di impossibilità economica di esecuzione della bonifica, con la classifica del comprensorio soggetto a bonifica, e cioè col compito, affidato allo Stato, di promuovere la trasformazione dell'ordinamento produttivo in quel dato comprensorio?

Evidentemente le norme degli articoli 2, 3 e 38 che sanciscono l'obbligatorietà della bonifica vanno armonizzate con le disposizioni degli art. 4, 7 e 8 che prescrivono la valutazione dei presumibili risultati della bonifica e fissano un limite al concorso statale nelle spese; così che deve intendersi esistente un dovere giuridico dello Stato (1) di eseguire la bonifica, in quanto sia economicamente possibile compierla, mantenendo il concorso statale nei limiti prefissi.

Giova, per altro, aggiungere che un'impossibilità assoluta di eseguire la bonifica non vi sarà verisimilmente mai, ma piuttosto

(1) Senza, beninteso, che esista un corrispondente diritto degli interessati.

testo una impossibilità relativa, in relazione cioè a un dato ordinamento della produzione terriera e in relazione ad una data situazione di mercato.

Nella scelta di un nuovo piano di colture e connesse industrie, come nella scelta di nuovi rapporti fra proprietà, impresa e mano d'opera, vi sono infinite combinazioni possibili e perciò non è da escludere che taluna di queste combinazioni sia tale da permettere di attingere i fini pubblici della bonifica, senza esporre a perdite non compensabili col concorso statale. Ciò sembra tanto più probabile quando si consideri il peso che sulla convenienza della bonifica ha la durata del periodo di trasformazione, così che un'opportuna gradualità ed una savia successione cronologica delle opere fondiarie occorrenti possono assicurare ad un dato ordinamento produttivo quella convenienza che mancherebbe nel caso di repentina introduzione (1).

Inoltre, il reddito fondiario, a parità di altre circostanze, in relazione a date condizioni di prezzo dei prodotti, così che, se, in una certa situazione di mercato, l'introduzione di un dato ordinamento produttivo può condurre a un incremento di reddito fondiario non compensativo dell'onere che è a carico dei proprietari, può bene accadere che, mutata tale situazione, il compenso

(1) V. A. Scarpieri - Il compito dell'agronomo nella bonifica integrale in La legge sulla bonifica integrale nel primo anno di applicazione - Istituto Poligrafico dello Stato - Roma 1931

non manchi e la bonifica si dimostri conveniente.

E poichè la scelta del momento di esecuzione della bonifica rientra nei poteri discrezionali dello Stato, il dovere giuridico di eseguirla ben si concilia con la libertà di determinazioni in ciò che riguarda il tempo in cui la bonifica deve essere eseguita.

Tra le norme che disciplinano il concorso dello Stato nella spesa, ho, anzitutto, ricordata quella che contiene il concorso entro una data misura massima, come quella che segna il limite di convenienza pubblica della trasformazione.

In secondo luogo, poichè il concorso dello Stato ha lo scopo di sanare lo sbilancio dell'intrepresa, devo notare che il concorso non può logicamente essere determinato in una misura fissa ed eguale per qualunque impresa di bonifica, ma deve necessariamente variare, per adeguarsi alla diversa entità dello sbilancio da colmare.

Questo principio è adottato dal legislatore con qualche limitazione, consigliata dalla considerazione dell'estrema difficoltà di prevedere i risultati economici della trasformazione dell'ordinamento produttivo.

Appunto, in vista di questa difficoltà, una norma che deferisse alla pubblica amministrazione l'apprezzamento del prevedibile sbilancio per commisurare ad esso il concorso dello Stato, potrebbe dar luogo a inconvenienti pratici, tanto più gravi quanto minore fosse la competenza tecnica dell'ufficio statale incaricato e più difficile e complessa la previsione da formulare. Il

legislatore ha voluto, perciò, riferirsi a taluni esponenti obbiettivi dell'onerosità della bonifica, per stabilire esso medesimo una graduazione di contributi, presumibilmente adeguata al bisogno.

Gli elementi obbiettivi da cui si può normalmente trarre una nozione della diversa remuneratività dell'impresa di bonifica sono di un triplice ordine.

1) Il raggiungimento di certi fini, in particolare il popolamento di un dato comprensorio, il quale esiga l'introduzione di ordinamenti adatti ad assicurare il massimo possibile assorbimento di lavoro umano, con la maggiore stabilità di sede e continuità di impiego, è certo causa normale di una maggiore onerosità di opere pubbliche e private, con la probabile conseguenza di minore remuneratività della bonifica, dal punto di vista economico privato dei proprietari.

2) Inoltre, tra le opere da eseguire ve ne sono alcune che normalmente importano un frutto adeguato del capitale in esse investito ed altre, come le opere di riassetto idrogeologico dei terreni in pendio, che, invece, hanno piuttosto l'effetto di ridurre che di aumentare il reddito fondiario, almeno immediatamente, per il frequente divieto di talune forme attive di cultura. È giusto, perciò, che la legge la quale, dal punto di vista dell'eseguibilità delle opere, prescindendo affatto dalla loro diversa natura tecnica, per considerarle soltanto come mezzi concorrenti alla desiderata trasformazione dell'ordinamento produttivo, ten-

ga conto, invece, delle differenti caratteristiche tecniche delle opere da eseguire, come esponenti della diversa onerosità dell'impresa di bonifica.

3) In fine, in un Paese come il nostro, dove tanto vario e diversamente favorevoli al progresso agricolo sono le condizioni di suolo e di clima, la parte di territorio dove la bonifica va eseguita non è senza importanza dal punto di vista della remuneratività dell'impresa.

In gran parte dell'Italia settentrionale e centrale, le più propizie condizioni climatiche e meteorologiche, la frequenza di acque perenni, adatte a facili irrigazioni, la relativa semplicità dei problemi tecnici di riassotto idraulico da risolvere per la bonifica, l'esistenza, attorno ai comprensori da bonificare, di un territorio sistemato da cure secolari, interamente colonizzato e fortemente produttivo, ecc. ecc., costituiscono un insieme di cause, per le quali, normalmente, la bonifica esige un minore impiego di capitali, offre minori rischi, si presenta relativamente più redditizia per i proprietari interessati.

Diversa cosa è per l'Italia meridionale e insulare e per alcune poche regioni del centro e del settentrione, dove quasi nessuna di quelle circostanze si verifica e dove, spesso, mancano perfino gli esempi da seguire per la trasformazione fondiaria, così che la introduzione di nuovi ordinamenti rappresenta spesso una nuova, rischiosa esperienza.

Il legislatore ha quindi graduato la misura dei contributi

con riferimento al fine della bonifica, alla natura delle opere da eseguire, al territorio dove ricade il comprensorio da bonificare.

Ha, però, considerato (com'ere naturale) questa graduazione di contributi in relazione alla prevista, diversa onerosità della bonifica, come rispondente a condizioni mediamente verificabili e perciò non ha escluso che, in taluni casi, il concorso statale possa contenersi al di sotto della misura normalmente ritenuta necessaria.

Questa possibile riduzione è stata però concepita come eccezionale nel sistema della legge, richiedendosi, per applicarla, che "i risultati economici della bonifica si presentino sicuramente favorevoli". Quando, tuttavia, questa provizione possa farsi, la legge non pone alla riduzione altro limite che quello di non "escludere per i proprietari la convenienza della bonifica" (1) e lascia allo Stato di diminuire il concorso delle opere pubbliche o il sussidio nelle opere integrative private o l'uno o l'altro assieme, secondo ritenga più opportuno.

Nella circolare 20 maggio 1933, n.26, si accenna alla convenienza di scegliere, tra i vari possibili modi di riduzione del concorso statale, la diminuzione della "quota di costo assunta dallo Stato per le opere pubbliche senza così rallentare, anzi intensificando lo stimolo del proprietario alla esecuzione delle

(1) Art. 9 della legge.

opere pubbliche per effetto della riduzione della quota assunta dallo Stato, tanto maggiore sarà per essi lo stimolo a compiere le opere integrative di loro spettanza, per affrettare la trasformazione dell'ordinamento produttivo e conseguire più sollecitamente quell'incremento di reddito fondiario che deve permettere ad essi di fronteggiare le spese incontrate e di trarre un frutto dal complesso dei capitali investiti nella trasformazione.

Se non che, quando sarà possibile quest'apprezzamento dei risultati economici della bonifica, per addivenire alla riduzione del concorso statale nella spesa?

Abbiamo visto che, nel piano generale della bonifica, devono essere contenuti gli elementi necessari a valutare i presumibili risultati economici dell'intrapresa. Sarà in quella sede, perciò, che potrà apprezzarsi se la parte di costo globale (di opere pubbliche e private) che resta a carico del proprietario, dopo detratti i contributi statali, trovi insufficiente, adeguato od eccessivo compenso nel prevedibile incremento di reddito fondiario.

Nel primo caso, dovendosi riconoscere, almeno per un certo periodo di tempo avvenire, non conveniente la bonifica pel proprietario, quand'anche lo Stato assumesse a suo carico la quota massima di costo globale ammessa dalla legge, la bonifica non dovrebbe essere eseguita. Nel secondo caso, la bonifica andrebbe fatta, senza modifica della misura normale del concorso dello Stato nella spesa. Nel terzo caso, in fine, riconoscendosi eccessivo tale concorso, bisognerebbe ridurre la misura per evitare un ingiusti-

ricambiato arricchimento del proprietario a spese dello Stato.

Se non che, questa valutazione preventiva, fatta col piano generale sulla base di elementi sommari e di larga approssimazione, presenta inevitabili incertezze, mentre, come si è visto, il legislatore ammette la riduzione della quota globale di spesa a carico dello Stato, solo quando i risultati economici della bonifica appaiono sicuramente favorevoli.

Opportunamente, perciò, la citata circolare n.26 stabilisce che, ove lo studio economico del piano generale ponesse capo al convincimento della possibilità di ridurre la quota di spesa a carico dello Stato, ciò dovrà avere applicazione nel primo lotto di opere statali successivamente concesso, ma non esclude revisioni nei singoli lotti successivi.

16. - Chiariti i criteri che informano le disposizioni regolatrici del concorso dello Stato nella spesa della bonifica, conviene passare ad un più particolareggiato esame di tali disposizioni, esponendole partitamente, a seconda che riguardino le opere pubbliche statali o le opere integrative di spettanza dei proprietari.

Si è visto che la misura del concorso è diversa secondo la natura tecnica delle opere da eseguire, secondo la parte del territorio dello Stato dove ricade il comprensorio di bonifica e secondo la specialità del fine della bonifica stessa.

In applicazione di queste direttive, la legge (1) distingue anzitutto tra le varie opere pubbliche eseguibili, le opere di rimboschimento e ricostituzione di boschi deteriorati, di correzione dei tronchi montani di corsi d'acqua, di rinsaldamento delle relative pendici, anche mediante la creazione di prati o pascoli alberati, di sistemazione idraulico-agraia delle pendici stesse (2). E tali opere pone a carico totale dello Stato, in vista dei risultati che esse normalmente offrono e che, come si è detto, assai raramente conducono, almeno in via immediata e in tempi abbastanza prossimi, ad un incremento di redditi, corrispondente all'investimento di capitali che esigono.

In particolare, su questo trattamento economico delle opere di sistemazione montana ha influito la giusta preoccupazione di non discostarsi dalle direttive della legislazione sui boschi e sui terreni montani, che addossa totalmente allo Stato la spesa di sistemazione. Mancherebbe, infatti, un giustificato motivo per ridurre il concorso statale ed aumentare correlativamente l'onere dei proprietari dei terreni soggetti a sistemazione, quando questi ricadano in comprensori di bonifica e quando cioè sono soggetti anche agli altri pesi dipendenti dalla obbligatorietà della bonifica.

Una stessa preoccupazione di non rendere più gravosa la

(1) Art. 7

(2) Art. 2 lett. a).

divisione dei proprietari di terreni, nei comprensori di bonifica, ha suggerito un trattamento speciale delle opere idrauliche, prevalentemente connesse con la bonifica (1), essendo prescritto che esse sono disciplinate, nei riguardi dell'onere della spesa, a norma delle leggi sulle opere idrauliche e con riguardo alla categoria di cui presentino i caratteri.

A norma delle leggi sulle opere idrauliche (2), le opere rivolte alla sistemazione di pianura dei corsi d'acqua pubblici si distinguono in cinque categorie.

Appartengono alla prima categoria le opere che hanno per unico oggetto la conservazione dell'alveo dei fiumi di confine.

Appartengono alla seconda categoria:

a) le opere lungo i fiumi arginati e loro confluenti pure arginati, dal punto in cui le acque cominciano a correre entro argini e difese continue, e quando tali opere provvedono ad un grande interesse d'una provincia;

b) le nuove inalveazioni, rettificazioni ed opere annesse, che si fanno al fine di regolare i medesimi fiumi.

Sono di terza categoria, le opere, non comprese tra quelle della prima e seconda categoria, che provvedono alla sistemazione di corsi d'acqua, allo scopo:

1) di difendere ferrovie, strade ed altre opere di grande

(1) Cfr. pag. 40 e segg.

(2) Cfr. principalmente il T.U. 25 luglio 1904, n.523 e 13 luglio 1911, n.774.

interesse pubblico, nonché beni demaniali dello Stato, delle provincie e dei comuni;

2) di migliorare il regime di un corso d'acqua con opere classificate in 1^a o in 2^a categoria;

3) di impedire inondazioni, straripamenti, corrosioni, invasioni di ghiaie o altro materiale di alluvione, che possano recare rilevante danno al territorio o all'abitato di uno o più comuni, o, producendo impaludamenti, possano recar danno all'igiene e all'agricoltura.

Nella quarta categoria, ricadono le opere non comprese nelle precedenti e riguardanti la sistemazione dell'alveo e il contenimento delle acque:

1) dei fiumi e torrenti;

2) dei grandi occlatori e importanti corsi d'acqua.

Infine, alla quinta categoria appartengono le opere che provvedono specialmente alla difesa dell'abitato di città, di villaggi e di borgate contro le corrosioni di un corso d'acqua o contro le frane.

L'enunciazione dei caratteri per la classificazione delle opere tra le varie categorie chiarisce come la legge non consideri il corso d'acqua nel suo complesso, ma per singoli tronchi, così che non è escluso, anzi è esplicitamente ammesso, che uno stesso corso abbia opere classificate in diverse categorie.

Qualora, pertanto, dentro o fuori di un comprensorio di bonifica, scorrano corsi d'acqua la cui sistemazione sia necessa-

ria ai fini della bonifica, occorrerà esaminare quali siano i caratteri ed i fini particolari che le opere si propongono, alla stregua delle norme contenute nelle leggi sulle opere idrauliche, per riconoscere di quale categoria abbiano i caratteri le opere necessarie alla sistemazione del corso o dei singoli tronchi di esso (1).

(1) I caratteri delle opere di prima categoria non hanno bisogno di chiarimento, perchè la qualità di fiume di confine è un dato geografico di tutta evidenza. D'altra parte, la distinzione in apposita categoria delle "opere di conservazione dell'alveo" di questi fiumi si giustifica con la necessità di provvedere alle opere stesse, mediante accordi con gli stati confinanti.

Le opere di seconda categoria, giusta la dizione letterale della legge, sono opere di integrazione o di perfezionamento di difese esistenti, dovendo eseguirsi soltanto lungo i fiumi arginati "dal punto in cui le acque cominciano a correre entro argini o difese continue". E' vero che sono previste anche "nuove inalveazioni, rettificazioni ed opere annesse" ma in quanto servano a regolare i medesimi fiumi e perciò al solo scopo di migliorare il regime di un tronco fluviale, già munito di argini e di difese.

A rigore, quindi, non dovrebbero essere considerate di seconda categoria le opere dirette a iniziare la sistemazione di corsi d'acqua, nei loro tratti ancor privi di argini o di difese. Se non che ciò avrebbe condotto ad una situazione statica, per la quale sarebbe stata impedita la costruzione di nuove opere, anche là dove maggiore fosse il dissesto idraulico e più urgente la necessità di un intervento.

La prassi amministrativa fu condotta perciò a forzare la legge, intendendola nel senso che la continuità della difesa, che è la caratteristica essenziale delle opere di seconda categoria, dovesse essere non già una condizione preesistente, ma il risultato finale delle opere da eseguire.

Fu, in tal modo, possibile classificare non solo opere neces-

Basterà accertare la sussistenza dei caratteri delle varie

sario a completare difese discontinue, ma anche ad eseguire opere del tutto nuove: ciò che, in sostanza, condusse a dar rilievo soltanto alla seconda delle caratteristiche enunciate dalla legge e cioè allo scopo delle opere, le quali devono provvedere ad un grado di interesse di una provincia.

Poichè, la classifica delle opere, nella seconda categoria, è fatta con legge, questa pressa potette formarsi ed avere giuridiche conseguenze, nonostante l'evidente contrasto con le disposizioni legislative.

Le opere di terza categoria sono, in sostanza, quelle che, non essendo comprese nelle due categorie precedenti, riparano a un dissesto idraulico di qualche rilevanza, da cui siano minacciati importanti interessi pubblici.

Esse, infatti, provvedono a impedire inondazioni, straripamenti, corrosioni, invasioni di ghiaie o altro materiale di alluvione, che possano recare rilevante danno al territorio o all'abitato di uno o più comuni o, producendo impaludamenti, possano recar danno all'igiene o all'agricoltura.

Poichè lo scopo enunciato è quello genericamente proprio ad ogni opera idraulica, la distinzione fra la terza e le altre categorie è più quantitativa che qualitativa: deriva cioè dalla minore importanza degli interessi difesi, che, per la seconda categoria, sono quelli di un'intera provincia e per la terza, quelli di uno o più comuni.

La legge, però, precisa ulteriormente i criteri di distinzione, annunciando come indice dell'importanza dell'opera, il suo scopo di difesa di ferrovie, strade ed altre opere di grande interesse pubblico, nonché beni demaniali dello Stato, delle provincie dei comuni. Se, infatti, un corso d'acqua minaccia le comunicazioni, ordinarie o ferrete, se danneggia beni che servono di mezzo immediato all'esercizio di una funzione pubblica (ad es. opere di fortificazione ecc.) è evidente la necessità di apprestare le opere di difese e l'importanza per l'interesse pubblico, delle opere relative. Così pure è evidente l'importanza delle opere "dirette a migliorare il regime di un corso d'acqua che abbia

categorie, non richiedendo la legge che si proceda ad una classi-

opere classificate in 1^a o 2^a categoria", perchè in tal caso le opere di terza categoria integrano le altre di 1^a o di 2^a e indirettamente concorrono al miglior conseguimento dei fini di queste ultime.

Un cenno speciale merita la possibilità, prevista dalla legge, che siano classificate in terza categoria le opere dirette ad impedire inondazioni, straripamenti ecc. che producendo impaludamenti, possano recar danno all'igiene o all'agricoltura. Poichè questa disposizione comparve per la prima volta nella legislazione sulle opere idrauliche, con la legge 3 marzo 1893, n. 137, quando era da tempo in vigore la legge 25 giugno 1882, n. 869, che appunto provvede ai terreni paludosi o difettosi di scolo, non si può ritenere che la disposizione sia stata assorbita e tacitamente abrogata dalle varie leggi sulla bonifica idraulica. Occorre quindi, chiarire la differenza tra opere idrauliche di terza categoria e opere di bonifica idraulica, perchè se le prime hanno lo scopo di evitare le esondazioni dei corsi d'acqua, produttive di impaludamenti, le seconde si rivolgono egualmente ad eliminare la palude, nè è escluso, anzi è previsto (art. 2 lettere b) e d) del R.D.L. 13 febbraio 1933, n. 215) che per la bonifica di un comprensorio possano concorrere opere di difesa dalle acque e opere di bonificazione idraulica.

Un criterio differenziale può trovarsi nell'origine degli impaludamenti che si vogliono eliminare. Perchè se l'acquitrinio è effetto esclusivo dell'esondazione di un corso d'acqua, così che basti, per evitarlo, di costruire degli argini o, in generale, di migliorare il regime di un corso d'acqua, si dirà che le opere da eseguire sono idrauliche, ancorchè dirette a impedire impaludamenti. Se invece il ristagno delle acque dipende, almeno prevalentemente, da condizioni di terreno, deprese rispetto al naturale recipiente, si dirà che si tratta di bonifica idraulica. Non si può negare, tuttavia, che esiste una indubbia imprecisione di limiti fra le opere dell'una e dell'altra specie e, nel fatto, si trovano classificate tra le idrauliche, opere che hanno sicuramente la natura tecnica di bonifica idraulica.

ficazione delle opere, con le forme nelle quali sarebbe prescrit-

Per le opere di quarta categoria la legge non ci dà una vera e propria definizione, limitandosi a dire che sono quelle - non comprese nelle categorie precedenti - e dirette alla sistemazione dell'alveo ed al contenimento delle acque dei fiumi e torrenti, dei grandi colatori e importanti corsi d'acqua.

Poichè anche le opere delle altre categorie, in sostanza, tendono ai due scopi di sistemare l'alveo o di contenere le piene, la caratteristica delle opere di quarta categoria non consiste nella differente natura tecnica o nella diversità degli scopi, ma nella diversa mole e nella minore importanza delle opere per l'interesse pubblico.

Considerando che l'attuale quarta categoria corrisponde alla terza di quella prevista dalla legge 20 marzo 1865, n.2284 e che l'art. 96 di questa legge parla di difese dalle corrosioni che mettono in pericolo gli interessi di molte possidenze o di arginature parziali di qualche tratto di fiume o di piccoli corsi d'acqua d'interesse di un limitato territorio, appare chiaro che il legislatore il quale con le opere di seconda categoria si è preoccupato della tutela di "un grande interesse della provincia" e con quelle di terza del pericolo di rilevanti danni "al territorio o all'abitato di uno o più comuni"; qui si occupa di difese limitate e parziali, dirette prevalentemente alla tutela delle proprietà rivierasche.

Una figura particolare hanno le opere di quinta categoria che provvedono specialmente alla difesa dell'abitato di città, di villaggi e di borgate, contro le corrosioni di un corso d'acqua e contro le frane, giacchè lo scopo enunciato non è tanto quello di sistemare il fiume (come è delle opere di terza categoria, che pure provvedono alla difesa dell'abitato di uno o più comuni), quanto quello di impedire le minacce alla stabilità dell'abitato. Non potrebbero, quindi, essere comprese in questa categoria le opere che solo indirettamente giovassero a tale stabilità, essendo in prima linea dirette a migliorare il regime del corso d'acqua, nè potrebbero esservi incluse quelle che servissero, non a impedire le corrosioni e le frane, ma le inondazioni e gli straripamenti.

ta dalle leggi sulle opere idrauliche (1). Dall'accertamento dell'appartenenza all'una o all'altra categoria dipende la misura del concorso dello Stato nella spesa, che è diversamente stabilita a

(1) I criteri distintivi delle varie categorie di opere idrauliche non sono sufficienti ad una precisa identificazione delle opere appartenenti all'una o all'altra categoria, perchè, se si toglie la prima categoria, che si riporta a un dato geografico, sicuramente e immediatamente accertabile, tutte le altre hanno requisiti suscettibili di apprezzamento discrezionale.

Occorre, quindi, un atto che dichiari l'esistenza dei requisiti previsti e classifichi le opere in una data categoria.

Se non che di questa esigenza la legge sulle opere idrauliche si occupa soltanto in relazione ai compiti propri dello Stato, quando cioè debba la pubblica amministrazione eseguire i lavori o contribuire nella spesa in misura prefissa.

Un atto formale di classifica è perciò richiesto soltanto per le opere di 2^a e di 3^a categoria.

Alla classifica in 2^a categoria si provvede con legge.

L'iniziativa per la classificazione può esser presa da chiunque vi abbia interesse e ne presenti domanda, corredata dei necessari elementi di fatto, al ministero dei LL.PP. Questo sente il consiglio dei lavori pubblici e, previ accordi col ministero delle finanze, sottopone la proposta (ove la creda accoglibile) al consiglio dei ministri per la presentazione dell'apposito disegno di legge.

Per la classificazione in 3^a categoria, occorre che sulla proposta siano sentiti i comuni e le provincie interessate, i quali debbono pronunciarsi non oltre due mesi dalla richiesta, altrimenti la mancata pronuncia è considerata come consenso.

Successivamente, il ministero dei LL.PP. sente il parere del consiglio superiore dei LL.PP. e promuove il decreto presidenziale di classificazione.

Anche in questo caso l'iniziativa per la classificazione può esser presa su richiesta degli interessati o direttamente dal ministero.

seconda della diversa importanza, per l'interesse pubblico, delle varie categorie.

La spesa della sistemazione è sostenuta interamente dallo Stato, quando si tratta di opere di 1^a categoria.

Le opere della 2^a e 3^a categoria, pur essendo in prevalenza dirette a soddisfare interessi pubblici dello Stato, fanno sentire i loro effetti immediati in una cerchia locale d'interessi, perchè, in prima linea, avvantaggiano quella parte di territorio dove sono i terreni e gli abitati soggetti alle espansioni o alle corrosioni dei corsi d'acqua. In corrispettivo del vantaggio speciale che deriva ai proprietari degli immobili difesi dalle esondazioni o dalle corrosioni, essi sono chiamati perciò a contribuire nella spesa.

Nella spesa delle opere di seconda categoria, lo Stato contribuisce col 75% e i proprietari interessati col 25%, e in quelle di terza categoria rispettivamente col 70 e col 30% (1).

La legge, però, si è preoccupata di evitare oneri eccessivi a carico dei proprietari contribuenti e perciò, da una parte ha permesso che la quota di spesa da essi dovuta sia corrisposta in rate annuali, dall'altra, ha stabilito che il contributo annuo dei

(1) Le norme del T.U. 25 luglio 1904 e della legge 13 luglio 1911 relative alla ripartizione della spesa delle opere idrauliche di 2^a e di 3^a categoria, sono state modificate dal T.U. 14 settembre 1931, n. 1175 per la riforma dei tributi locali, che ha esonerato le provincie e i comuni, ponendo anche la loro quota di spesa a carico dello Stato.

proprietari interessati non possa superare i cinque centesimi della relativa imposta principale sui terreni e fabbricati, rimanendo ogni eccedenza a carico dello Stato.

Le opere della 4^a e 5^a categoria sono, invece, per regola a carico totale di coloro (proprietari o comuni) che vi hanno interesse. Le opere di 4^a categoria possono però essere dichiarate obbligatorie per i proprietari, quando si tratti di prevenire danni gravi ed estesi, e in tal caso lo Stato concorre in misura non superiore al terzo della spesa.

Nelle opere di 5^a categoria, lo Stato può concorrere in misura non maggiore del terzo della spesa, quando questa sia sproporzionata alle forze riunite del comune e dei proprietari interessati (1).

Questa disciplina delle opere di 4^a e 5^a categoria, nei riguardi della spesa, e le caratteristiche di queste opere che consistono in difese limitate e parziali, dirette prevalentemente alla tutela delle proprietà rivierasche o dell'abitato di un comune, fanno ritenere, per altro, che mai o quasi mai occadrà di dover considerare di 4^a o di 5^a categoria le opere di difesa dalle acque, necessarie ai fini generali della bonifica. Appunto perchè le opere idrauliche, da eseguire come opere pubbliche di bonifica, devono essere necessarie ai fini generali della bonifica, esse

(1) La legge 30 giugno 1904, n. 293 eleva a due terzi tale concorso per i comuni aventi popolazione inferiore ai 15 mila abitanti. V. per maggiori notizie sull'argomento, Vitale A. - Il regime delle acque nel diritto pubblico e privato italiano, pag. 212 e segg. - Milano, Hoepli, 1920.

Andalo

Eliseo Jandolo

LA LEGGE SULLA BONIFICA INTEGRALE

Lezioni del corso di perfezionamento per
i funzionari dei Consorzi di Bonifica

1954

I N D I C E

CAPO I.

NOZIONI PRELIMINARI

1 - La nozione di bonifica integrale	Pag. 1
2 - Le bonifiche e i miglioramenti fondiari . . .	" 9
3 - Le sistemazioni di bacini montani regolate dalla legge di bonifica	" 14
4 - I comprensori di bonifica di 1 ^a e di 2 ^a categoria	" 16
5 - Gli atti di classificazione	" 23

CAPO II.

6 - La nozione di bonifica	Pag. 27
7 - Le opere di competenza statale	" 30
8 - Le opere di competenze dei proprietari . . .	" 54
9 - Il piano generale di bonifica come mezzo di coordinamento dell'attività pubblica e privata	" 56
10 - Il contenuto del piano generale	" 58
11 - Disposizioni particolari a taluni comprensori di bonifica	" 65
12 - La compilazione, approvazione ed esecutorietà del piano generale	" 71
13 - Gli effetti giuridici del piano generale .	" 78
14 - Le sfere territoriale a cui si estendono gli effetti del piano	" 79

CAPO III

LA CONVENIENZA ECONOMICO-PRIVATA DELLA BONIFICA

15 - Convenienza della bonifica dal punto di vista pubblico e dal punto di vista privato	Pag. 81
16 - L'attribuzione a carico dello Stato di tutta la spesa delle opere pubbliche o di una parte di essa	" 91
17 - Il concorso delle provincie e dei comuni nella spesa delle opere pubbliche	" 107
18 - Il concorso dello Stato nella spesa delle opere di competenza dei proprietari	" 115
19 - I premi d'incoraggiamento per la sperimentazione di nuovi ordinamenti produttivi	" 121
20 - La quota di spesa delle opere di bonifica a carico dei proprietari. Natura giuridica del contributo dei proprietari	" 125
21 - Quali sono i proprietari chiamati a contribuire nella spesa. Distinzione tra perimetro di trasformazione e perimetro di contribuzione	" 133
22 - Lo stato e gli enti locali concorrono come proprietari per i beni di loro pertinenza	" 145
23 - Come si ripartisce fra i proprietari la quota di spesa e loro carico	" 147

CAPO IV

L'ESECUZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE

24 - Gli studi preliminari	Pag. 162
25 - La disponibilità degli immobili occorrenti per la sede delle opere	" 164

26 - L'esecuzione diretta delle opere da parte dello Stato	Pag. 179
27 - La concessione delle opere pubbliche. Le persone dei concessionari	" 179
28 - Disposizioni speciali e transitorie relative alle persone dei concessionari	" 193
29 - La concessione di tutte o di parte delle opere pubbliche	" 196
30 - Il procedimento di concessione	" 199
31 - L'atto di concessione	" 204
32 - I diritti e gli obblighi del concessionario	" 211

CAPO V

L'ULTIMAZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE

33 - La dichiarazione di compimento dei singoli lotti	Pag. 220
34 - La dichiarazione di ultimazione della bonifica	" 235

CAPO VI

L'ESECUZIONE DELLE OPERE DI COMPETENZA PRIVATA

35 - L'obbligatorietà delle opere	Pag. 243
36 - L'assistenza, il controllo, la sostituzione dei proprietari obbligati	" 264

CAPO VII

I MIGLIORAMENTI FONDIARI

37 - La nozione dei miglioramenti fondiari	Pag. 267
38 - I sussidi alle opere di miglioramento fondiario "	271
39 - Il procedimento di concessione dei sussidi . .	" 277
40 - Le persone a cui possono concedersi i sussidi "	289
41 - Gli effetti del provvedimento di concessione del sussidio	" 298
42 - La liquidazione e il pagamento del sussidio .	" 300
43 - I sussidi per gli studi e le ricerche speri- mentali	" 305

CAPO VIII

L'APPARTENENZA DELLE OPERE DI BONIFICA
E DI MIGLIORAMENTO FONDIARIO

44 - L'appartenenza delle opere di bonifica e di miglioramento fondiario	Pag. 308
---	----------

CAPO I..

NOZIONI PRELIMINARI

Sommario: 1. La nozione di bonifica integrale.- 2. Le bonifiche e i miglioramenti fondiari.- 3. Le sistemazioni di bacini montani regolate dalla legge di bonifica.- 4. I comprensori di bonifica di 1^ e di 2^ categoria.- 5. Gli atti di classificazione.

1. - L'analisi del concetto di bonifica integrale esige un rapido richiamo all'evoluzione legislativa che ha preceduto la legge attuale del 13 febbraio 1933 n. 215, perchè, nel corso del tempo e nel succedersi delle leggi, l'espressione - bonifica in te g r a t e - non ha avuto sempre lo stesso significato.

La prima legge del regno sulle opere pubbliche, del 20 marzo 1865, n. 2248, calcata sopra una precedente legge piemontese del 20 novembre 1859 n. 4754, quasi ignorò l'esistenza del problema della bonifica, limitandosi a disciplinare i consorzi di scolo ed a promettere nuove norme, le quali avrebbero dovuto servire specialmente a regolare la proprietà delle paludi.

Fu nel 1882, per merito del Baccarini, che si ebbe la prima legge sulle bonifica idraulica, la quale nacque dalla preoccu-

pazione di vincere la malaria col prosciugamento delle zone palustri, e suppose che il semplice prosciugamento bastasse ad ottenere lo scopo. Considerò, quindi, la bonifica come un fatto essenzialmente idraulico, lasciando alla libera attività dei proprietari dei terreni sistemati idraulicamente, di migliorarli dal punto di vista agrario.

Presto però l'esperienza mostrò che non sempre questa attività spontaneamente integratrice dei proprietari si verifica e che, quando essa manca, gran parte degli scopi igienici ed economici della bonifica vengono a fallire.

Fu così, a poco a poco, palese l'errore della concezione originaria di bonifica, come semplice prosciugamento di terre palustri, e la riconosciuta necessità di integrare lo stadio idraulico con quello agrario del bonificamento condusse a parlare di bonifica integrale, di bonifica, cioè, che, non limitandosi al prosciugamento della palude e, in generale, alla sistemazione idraulica del territorio, investisse l'intero problema, di riassetto idraulico e di più intensiva utilizzazione agraria dei terreni.

A tale più vasta nozione del concetto di bonifica si conformò il testo unico 30 dicembre 1923 n. 3256, delle leggi sulle bonifiche idrauliche.

Nello stesso anno 1923, ed anzi con la stessa data del 30 dicembre 1923, una nuova legge veniva emanata, per affrontare il problema della bonifica del monte, accanto a quella del piano. La legge, che fu detta dei boschi e dei terreni montani (N. 3267),

si occupò, da una parte, del riassetto idrogeologico dei bacini montani, dall'altro, del miglioramento dei pascoli montani e della ricostituzione e del buon governo dei boschi. Essa segnò un notevole progresso sulle precedenti leggi del 1877 e del 1911, tuttavia mantenne il concetto, tradizionale nella legislazione, che fa del riassetto delle pendici degradanti un problema essenzialmente tecnico - idraulico e dell'intera restaurazione montana un problema tecnicamente ed economicamente isolabile da quello del piano.

Tanto nella legge sulla bonifica idraulica che in quella sui boschi e sui terreni montani rimaneva però fermo il concetto che l'intervento statale dovesse servire a uno scopo prevalente di difesa idraulica, sia che tendesse a eliminare la palude, sia che provvedesse alla regolazione delle acque e alla sistemazione dei terreni in pendio.

Una generale competenza dello Stato a promuovere il progresso agrario di terreni incolti o estensivamente coltivati non era prevista dalla legislazione. Sin dal 1878, lo Stato si era preoccupato di promuovere lo sviluppo agrario dell'Agro Romano ed aveva successivamente esteso, qua e là, ad altre zone del Regno, le norme speciali adottate per l'Agro Romano. Si trattava però di provvidenze rivolte a favorire la trasformazione fondiaria di determinati territori, di estensione per solito non grande.

Fu nel 1924 (1), la legge Serpieri sulle trasformazioni fon-

(1) Decreto legislativo 18 maggio 1924 n. 753.

diarie di pubblico interesse che, con disposizioni di carattere generale, spostò l'oggetto della precedente legislazione e affidò allo Stato non più soltanto il compito di risanare i terreni palustri, ma anche quello di promuovere la trasformazione fondiaria dei terreni incolti od estensivamente coltivati, quando, per l'importanza dei risultati economici e sociali conseguibili, la trasformazione interessasse l'utile pubblico.

Per le leggi sulla bonifica idraulica, sui terreni montani e sulle trasformazioni fondiarie di pubblico interesse, lo Stato fu, quindi, in grado di provvedere alla redenzione igienica ed economica di quella parte del territorio che, per dissesto idrogeologico o per altre cause fisiche ed economiche, si trovasse in condizioni arretrate di cultura e apparisse suscettibile di notevole miglioramento.

All'infuori di queste tre leggi fondamentali, vi era tutta una serie di speciali provvidenze che si proponevano questo o quel fine particolare di miglioramento fondiario - agrario. Così le leggi del 20 maggio e del 13 agosto 1926 provvedevano alle irrigazioni; la legge 16 giugno 1927, emanata in dipendenza della battaglia del grano, si occupava di sussidiare e promuovere la sistemazione del terreno, le strade poderali, la costruzione e riparazione di fabbricati rurali; ecc. Infine, tutto l'ordinamento del credito fondiario - agrario, a partire dalla legge 30 dicembre 1923 n. 3139 fino al più recente provvedimento di costituzione di un consorzio di istituti per il credito alle opere di

miglioramento, tendeva a promuovere, col credito di favore, lo sviluppo dell'agricoltura.

La legge 24 dicembre 1928 n. 3134, che fu detta della bonifica integrale, trovò questa situazione giuridica e, in sostanza, non vi introdusse radicali modificazioni.

Essa fornì, con larghezza inconsueta, i mezzi finanziari per l'applicazione delle varie leggi esistenti e cercò di perfezionare queste leggi, sia elevando il contributo dello Stato nella spesa di alcune opere, sia autorizzando lo Stato a contribuire in alcune altre (ad es. gli acquedotti rurali) che la precedente legislazione aveva del tutto trascurato.

Dal punto di vista sistematico, essa segnò un'innovazione, generalmente poco rilevata, ma non per questo meno importante; perchè raccolse finalmente, in una stessa legge, disposizioni relative alle bonifiche idrauliche, alle sistemazioni montane, alle trasformazioni fondiarie, alle irrigazioni, alle strade e agli acquedotti rurali e, in genere, a presso che tutti i miglioramenti fondiari, sussidiabili secondo la precedente legislazione.

Esprese, così, col suo stesso contenuto, il proposito di raccogliere in una comune disciplina le norme troppo numerose e complicate, che lo sviluppo della legislazione era andato affastellando, e mutò, in sostanza, lo stesso significato di bonifica integrale, quale era stato inteso e divulgato nel periodo anteriore alla legge del 1928.

Bonifica integrale, nel concetto originario, significò completa utilizzazione agraria dei terreni prosciugati o, in genere,

sistemati idraulicamente, e cioè integrazione privata delle opere di bonifica eseguite dallo Stato, unificazione dell'impresa di bonificamento, nei suoi stadi, pubblico e privato. Bonifica integrale, secondo la legge del 1928, è attività di generale progresso dell'agricoltura, sia che il progresso si raggiunga con la radicale trasformazione, sia che si consegua col perfezionamento degli ordinamenti della produzione terriera. Integrale è, quindi, la bonifica in senso di estensione più che di intensità; essendo considerato implicito, e perciò superato, il concetto che non vi è bonifica, se l'attività pubblica e privata armonicamente non concorrano e se i terreni prosciugati non vengano utilizzati con metodi più intensivi.

Appunto, perchè, la legge del 1928 si informò a questa più ampia nozione di bonifica, la legislazione precedente, troppo complicata e troppo frammentaria, doveva necessariamente apparire imperfetta, e fu per questo che fu deferita al Governo un'ampia facoltà di modificare e d'integrare le norme delle leggi preesistenti (art.13).

In tal modo si concludeva un processo di elaborazione legislativa e se ne apriva un altro, in cui, corretta l'eccessiva specializzazione delle leggi e ricondotte le varie provvidenze dai loro fini particolari alla meta comune di generale riassetto territoriale, non vi fossero più le norme per le bonifiche, per le trasformazioni fondiarie, per le irrigazioni, per le case, per le strade, per gli acquedotti, ma una legge sola per la bonifica integrale.

Il decreto legislativo 13 febbraio 1933, n. 215, emanato dal Governo in virtù della delega conferitagli dalla legge del 1928, corrispose a questo proposito.

La nuova legge, infatti, adotta la nozione di bonifica integrale, com'è stata dianzi accennata, dichiarando all'art. 1 che "alla bonifica integrale si provvede, per scopi di pubblico interesse, mediante opere di bonifica e di miglioramento fondiario".

"Le opere di bonifica sono quelle che si compiono in base a un piano generale di lavori e di attività coordinate, con rilevanti vantaggi igienici, demografici, economici o sociali, in comprensori in cui ricadano stagni, paludi e terre paludose o costituiti da terreni montani dissestati nei riguardi idrogeologici e forestali ovvero da terreni, estensivamente utilizzati per gravi cause d'ordine fisico o sociale, e suscettibili, rimosse queste, d'una radicale trasformazione dell'ordinamento produttivo".

"Le opere di miglioramento fondiario sono quelle che si compiono a vantaggio di uno o più fondi, indipendentemente da un piano generale di bonifica".

Se si analizzano gli elementi contenuti nella definizione delle opere di bonifica, risulta chiaro che in questa denominazione si è inteso comprendere le bonifiche idrauliche, prima regolate dalla legge 30 dicembre 1923 n. 3256, (comprensori in cui ricadano stagni, paludi o territori paludosi) le sistemazioni di bacini montani, regolato per l'innanzi dal T. U. 30 dicembre

1923, n. 3267 (comprensori costituiti da terreni montani dissestati nei riguardi idrogeologici e forestali) e le trasformazioni fondiarie di pubblico interesse, considerate dalla legge 18 maggio 1924 n. 753 (terreni estensivamente utilizzati per gravi cause di ordine fisico e sociale e suscettibili, rimosse queste, di una radicale trasformazione dell'ordinamento produttivo).

E' da notare che rientrano nella nozione di bonifica e, dunque, perciò, sotto la disciplina della nuova legge tutte le bonifiche idrauliche, attribuite alla competenza statale e le trasformazioni fondiarie di pubblico interesse, mentre a tale disciplina sono soggette soltanto alcune delle sistemazioni montane, contemplate dalla legge sui boschi e sui terreni montani.

Già si deduce dalle norme dell'art. 119 che, mentre abroga le leggi regolatrici delle bonifiche idrauliche e delle trasformazioni fondiarie di pubblico interesse, lascia in vigore le disposizioni che disciplinano il riassetto idrogeologico dei bacini montani. Inoltre, l'art. 107, regolando, in via transitoria, il regime delle opere classificate a norma delle precedenti leggi, dichiara senz'altro classificati come comprensori di bonifica, ai sensi della nuova legge, i territori che si trovano classificati come comprensori di bonifica idraulica di 1^a categoria o di trasformazione fondiarie di pubblico interesse e deferisce, invece, al ministero dell'agricoltura e delle foreste il compito di dichiarare quali bacini montani, delimitati a sensi del T. U. 30

dicembre 1923 n. 3267, vadano considerati come comprensori di bonifica.

2. - Caratteristica comune alle opere di bonifica propriamente dette e ai miglioramenti fondiari è che si tratta di opere a cui si provvede "per scopi di pubblico interesse".

In tal modo, le opere e le attività contemplate dalla legge sulla bonifica integrale si distinguono dalle altre che, pur avendo le stesse caratteristiche tecniche, soddisfano a scopi di mero interesse privato e perciò continuano ad essere disciplinate dalle norme di diritto civile.

Passando all'ulteriore distinzione tra bonifiche, propriamente dette, e miglioramenti fondiari, la legge chiarisce che le opere di bonifica constano necessariamente di lavori e di attività di vario ordine, la cui attuazione, per essere efficace, occorre sia coordinata, nella previsione e nello sviluppo nel tempo: ciò si ottiene mediante la compilazione di un piano generale, mentre i miglioramenti fondiari sono costituiti da lavori della stessa natura tecnica, isolatamente eseguibili.

Questa necessità, per le opere di bonifica, di attuarsi secondo un piano comune di lavori e di attività coordinate scopre la più intima, ma anche la più sostanziale differenza che esiste tra bonifiche e miglioramenti fondiari.

Se questi ultimi possono compiersi indipendentemente da un

piano comune di lavori e di attività coordinate, vuol dire che consistono in opere che, per sè stesse, conducono al risultato desiderato, senza che sia necessario il concorso di altri lavori e di altre attività, in certo modo complementari. E se è così, vuol dire che l'esigenza a cui i miglioramenti soddisfano è un' esigenza semplice, capace di essere isolatamente soddisfatta.

Ora, ciò si verifica soltanto quando, attuato un certo ordinamento della produzione terriera, si tratti di perfezionarlo. Così, se, costituite le nuove unità fondiarie, occorra provvederle delle relative case coloniche; se il podere, già in completo assetto, abbia bisogno di essere provvisto di acqua potabile per l'alimentazione degli uomini e del bestiame; se, per ridurre i costi, senza tuttavia modificare l'organizzazione della produzione, occorra costruire le strade per alleggerire l'onere dei trasporti ecc. ecc.

Nei casi ipotizzati, il bisogno è precisamente individuato e l'opera eseguita - la casa, l'acquedotto, la strada - è capace di soddisfarlo in maniera immediata.

Le opere di bonifica invece, costituendo un assieme di lavori e di attività, coordinate in un piano comune, sono necessariamente rivolte a soddisfare esigenze più complesse e trovano luogo là dove non si tratta di perfezionare l'ordinamento produttivo esistente, ma di introdurre una radicale trasformazione.

E' allora, infatti, che bisogna operare su tutte le condi-

zioni d'ambiente, fisico ed economico, da cui dipende l'ordinamento produttivo che si vuol sostituire, ed operare su di esse in modo coordinato e talora simultaneo, per poterle modificare, in senso favorevole alla desiderata trasformazione.

Così, se si tratta (come solitamente avviene) di sostituire ad un'agricoltura estensiva e discontinua, un'altra più intensiva e capace di far vivere sul terreno una più densa popolazione, le circostanze sfavorevoli ed ostative sono normalmente molteplici, svariate, anche se in qualche modo connesse ed interdipendenti.

Bonificare, nel senso di prosciugare l'acquitrino, può essere inutile, se la siccità converta in deserto quel che era palude. Prosciugare e rendere irrigabile il suolo non giova, se all'introduzione di culture intensive si opponga la lontananza del contadino dalla sede del proprio lavoro. Prosciugare, irrigare, costruire case, fornire l'acqua potabile può costituire uno sforzo assurdo, se il difetto di comunicazioni renda difficile o troppo oneroso l'accesso ai mercati.

Della distinzione formale indicata dalla legge, per cui le opere di bonifica constano di lavori e di attività svariate, da eseguirsi coordinatamente a mezzo di un piano generale, e i miglioramenti fondiari sono costituiti da opere singole, eseguibili isolatamente, è lecito, quindi, dedurre l'altra più sostanziale distinzione, per cui la bonifica è la trasformazione radicale dell'ordinamento produttivo di un dato territorio, mentre

i miglioramenti fondiari sono soltanto il mezzo di perfezionare, senza radicali modificazioni, gli ordinamenti esistenti.

Non basterebbe, tuttavia, questo requisito, dedotto dallo scopo pratico che si vuol conseguire, per differenziare le opere di bonifica da quelle di miglioramento, giacchè, se il servire ad uno scopo di radicale trasformazione dell'ordinamento della produzione terriera è un elemento necessario per la definizione delle opere di bonifica, non è tuttavia sufficiente, giacchè non ogni radicale trasformazione dell'ordinamento produttivo è bonifica, in senso giuridico, richiedendosi ulteriormente che essa sia capace di dare rilevanti vantaggi igienici, demografici, economici o sociali.

Si è già detto che il servire a scopi di pubblico interesse è caratteristica comune alle opere di bonifica e di miglioramento fondiario; d'altra parte gli scopi di pubblico interesse, conseguibili col perfezionamento degli ordinamenti produttivi esistenti, non possono che essere igienici, demografici, economici o sociali; chè, anzi, potrebbe perfino dubitarsi se sussistano, all'infuori di quelli enunciati, altri scopi di pubblico interesse, soprattutto quando si consideri il significato piuttosto vago e comprensivo della qualifica di "sociale".

Perciò, in relazione agli scopi, le bonifiche si distinguono dai miglioramenti fondiari, piuttosto per la diversa importanza, che per la qualità dei benefici conseguibili, dovendosi ritenere che lo scopo di pubblico interesse, che le opere di bonifi-

ca permettono di soddisfare, sia di maggior rilievo, concerne bisogni più direttamente connessi alle generali condizioni di conservazione e di sviluppo della società.

Procedendo ad una ulteriore approssimazione ed anticipando nozioni che dovranno essere successivamente svolte, si può aggiungere che la legge considera l'esecuzione delle opere di bonifica come un compito dello Stato, che il bisogno collettivo a cui quelle opere soddisfano è un bisogno pubblico, in quanto lo Stato lo pone nei propri fini, ne assume cioè la soddisfazione.

La distinzione d'importanza e di grado che è tra gli scopi delle due categorie di opere considerate dalla legge (bonifiche e miglioramenti fondiari) si può, quindi, ulteriormente precisare, specificando che le opere di bonifica servono a scopi di pubblico interesse, il cui conseguimento è posto dal diritto positivo tra i fini dello Stato; ciò che non si verifica per i miglioramenti fondiari che soddisfano prevalentemente a scopi di carattere privato, ancorchè non indifferenti per il pubblico interesse.

Sulla base delle argomentazioni esposte è, quindi, possibile concludere che le opere di bonifica provvedono alla radicale trasformazione dell'ordinamento della produzione terriera, per scopi che sono di tanto rilievo per la conservazione e lo sviluppo del corpo sociale, da essere posti come fini propri dello Stato.

3. - Questa deduzione conclusiva permette di chiarire, secondo l'accenno dianzi fatto (1), perchè la legge sulla bonifica integrale non ha abrogato le norme del R. D. 30 dicembre 1923 n. 3267, assumendo sotto la propria disciplina la sistemazione di tutti i bacini montani.

Giova ripetere che il citato testo unico considera la sistemazione dei bacini montani come un compito, esclusivo o prevalente, di riassetto idro-geologico. Esso, infatti, si basa sul presupposto che la sistemazione debba raggiungersi con rimboschimenti, rinsaldamenti, opere costruttive immediatamente connesse o con altre opere idrauliche eventualmente necessario (2) e là dove ammette opere rivolte a fini che non sono strettamente idro-geologici (serbatoi per la raccolta di acque utili all'irrigazione o alla produzione di forza motrice, sistemazione agraria di terreni) le disciplina come eventuali ed accessorie (3) o le considera soltanto per la loro capacità di sostituire, in dati casi e limiti, le opere idraulico - forestali e perciò di soddisfare esse stesse al fine di riassetto idrogeologico (4).

La nozione di sistemazione di bacino montano, secondo la legge sui boschi e sui terreni montani, risponde perciò a un concetto, per dir così, statico e di conservazione, trattandosi in

(1) V. pag. 8

(2) Art. 39 T.U. 30 dicembre 1923 n. 3267

(3) Art. 41 citato T.U.

(4) Art. 52 citato T.U. e 56 del Reg. 16 maggio 1926 n. 1126

sostanza di riparare ad uno stato di fatto dannoso alla stabilità del terreno e alla buona disciplina delle acque o, tutt'al più, di evitare che questo stato di fatto si produca o si aggravi. Ciò induce a rendere predominante, nel sistema della legge, il compito di difesa e a trascurare, o quanto meno a subordinare ad esso ogni altro compito di trasformazione o di sviluppo dell'ordinamento della produzione, nei terreni di montagna.

Da questo punto di vista, la nozione di sistemazione di bacino montano accolta dalla legge sui boschi e terreni montani differisce nettamente dalla nozione di bonifica, adottata dalla legge sulla bonifica integrale, perchè, come or ora si è detto, la bonifica provvede alla radicale trasformazione dell'ordinamento produttivo o, quanto meno, si propone la trasformazione come compito prevalente, anche se non escluda talora la difesa contro una possibile degradazione di forme, più o meno intensive, di godimento del suolo (1).

Se, quindi, la sistemazione di un bacino montano non è destinata soltanto ad assicurare la stabilità del terreno e a correggere il disordine torrentizio, ma deve soddisfare anche ad altre rilevanti esigenze economiche e sociali, non raggiungibili

(1) V. A. Serpieri - La legge sulla b.i. nel terzo anno di applicazione, p. 73. Mi sembra tuttavia che l'ipotesi di bonifica di difesa risponda ad una fase transitoria dell'applicazione della legge, perchè, in sede di nuova classifica, le bonifiche di difesa non dovrebbero potersi ammettere.

col semplice riassetto idrogeologico, la legge sui boschi e sui terreni montani diventa insufficiente allo scopo, mentre si rende applicabile la legge per la bonifica integrale.

In altre parole, il T. U. 30 dicembre 1923 n.3267 disciplina la sistemazione dei bacini montani quando si tratti di raggiungere semplicemente uno scopo immediato di riassetto idrogeologico; il decreto legislativo 12 febbraio 1933 n.215 regola la sistemazione dei bacini montani, quando il riassetto idrogeologico si presenti soltanto come uno strumento tecnico per raggiungere un fine mediato e più complesso di trasformazione dell'ordinamento della produzione terriera.

4. - Le opere di bonifica, come si è detto, provvedono ad una trasformazione radicale dell'ordinamento della produzione, per scopi che sono di tanto rilievo per la conservazione e lo sviluppo del corpo sociale, da essere posti come fini propri dello Stato.

Secondo il grado di importanza pubblica della bonifica, la legge tuttavia introduce una ulteriore discriminazione, distinguendo in due categorie i territori soggetti a bonifica.

Appartengono alla prima categoria, quelli che hanno un'eccezionale importanza, specialmente ai fini della colonizzazione e richiedono, a tale effetto, opere gravemente onerose per i proprietari interessati. Appartengono alla seconda tutti gli

altri (1).

E' preliminarmente da notare che la distinzione nelle due categorie riguarda il territorio soggetto a bonifica, non le opere che occorrono a bonificarlo. Le opere sono lo strumento per ottenere un dato risultato, che, secondo la legge per la bonifica, è la radicale trasformazione dell'ordinamento produttivo di un dato territorio. Lo scopo che si vuol raggiungere e che solo ha importanza per l'interesse pubblico è perciò questa trasformazione, la cui importanza è appunto misurata dalle caratteristiche del territorio da trasformare e dalla sua idoneità e soddisfare, con maggiore o minore larghezza, i bisogni collettivi.

E' naturale, perciò, che la legge, volendo distinguere tra le bonifiche quelle che in più alto grado rispondono ad esigenze di pubblico interesse, abbia considerato il territorio, non le opere, la cui diversa entità ha indubbia influenza sul problema tecnico ed economico della bonifica, ma non ne ha alcuna sull'importanza pubblica dei risultati conseguibili, i quali, a pa-

(1) Art.2 decreto legislativo 3 febbraio 1933 n.215.

E' superfluo avvertire che questa distinzione non è da confondere con quella prevista dal T.U. 30 dicembre 1923 n.3256, relativa alle opere di bonifica idraulica. Secondo quest'ultima legge, le opere di I categoria avevano scopi di prevalente interesse sociale, mentre quelle di II categoria erano opere di prevalente interesse privato. La distinzione corrispondeva, perciò, grosso modo a quella attuale tra bonifica e miglioramento fondiario, salvo, s'intende, il più limitato oggetto della legge del 1923 che si occupava esclusivamente del riassetto dei terreni paludosi o difettosi di scolo.

rità di opere, possono riuscire assai differenti, secondo le varie caratteristiche del territorio bonificato.

Riferendosi appunto al territorio soggetto a bonifica, la legge enuncia come primo requisito per l'appartenenza alla prima categoria l'eccezionale importanza del territorio stesso, specialmente ai fini della colonizzazione.

Giova anzitutto notare, che la idoneità del territorio a servire ai fini della colonizzazione non è condizione necessaria per l'attribuzione di un dato territorio alla prima categoria.

Può accadere, infatti, che l'eccezionale importanza di un comprensorio di bonifica in relazione ai benefici che si vogliono conseguire, derivi, ad esempio, dai fini igienici, la cui soddisfazione si possa ottenere senza che occorra ricorrere, per la trasformazione dell'ordinamento produttivo, a mano d'opera colonizzatrice, tratta da più o meno lontane regioni.

E' vero, tuttavia, che la idoneità ai fini della colonizzazione è il requisito che più spesso conduce ad accrescere, oltre il grado normale, l'importanza di un dato territorio da bonificare e dove riconoscersi che, nonostante la formula legislativa, tutte le discipline dei comprensori di prima categoria è orientata al raggiungimento dei fini di colonizzazione.

Basti, per ora, notare che alla determinazione dei comprensori, che hanno i requisiti per essere assegnati alla prima categoria, partecipa il commissariato per le migrazioni interne o per la colonizzazione (1); che il piano generale delle opere da

(1) Art. 3 decreto legislativo 13 febbraio 1933 n.215.

eseguire in questi comprensori deve rispondere ai fini della colonizzazione (1); che speciali facoltà sono riconosciute alla pubblica amministrazione per imporre, negli stessi comprensori, particolari obblighi d'impiego di mano d'opera immigrata, sia nell'esecuzione delle opere pubbliche (2), sia nella scelta dei coloni delle terre bonificate (3).

E' quindi evidente che il legislatore, mentre ha ammessa la possibilità che un comprensorio di bonifica presenti eccezionale importanza anche se non è idoneo alla colonizzazione, ha considerato come più frequente il caso che sia di eccezionale importanza quel territorio che tale idoneità presenti. Questo presupposto si deduce, come ho accennato, dal sistema delle norme regolatrici che sono, come s'è detto, orientate al caso più frequente di territori idonei alla colonizzazione e dal valore dell'avverbio "specialmente" che è nella formula letterale dell'articolo.

Oltre al requisito dell'eccezionale importanza, i comprensori di prima categoria, devono anche presentare l'altro: di richiedere opere gravemente onerose per i proprietari interessati.

Vedremo, in seguito, che una delle più importanti conseguenze pratiche dell'appartenenza di un comprensorio alla prima categoria sta nel più elevato concorso dello Stato nella spesa delle opere di bonifica (4).

(1) Art. 4 cit. d.l.

(2) Art. 13 cit.d.l.

(3) Art. 38 cit.d.l.

(4) Art. 7 cit.d.l.

L'assegnazione alla prima categoria trova, quindi, la sua ragione giustificatrice, da un canto, nell'importanza eccezionale degli scopi da conseguire, e dall'altro, nella necessità di venire incontro ai proprietari interessati per sollevarli da quell'onere a cui, appunto in vista di questi scopi, essi vanno soggetti.

Si potrebbe, quindi, dire che l'assegnazione alla prima categoria è dalla legge consentita, quando per il raggiungimento di scopi eccezionalmente importanti pel pubblico interesse si rende necessaria l'esecuzione di opere gravemente onerose per i proprietari dei terreni da bonificare.

Non devo, per altro, tacere che questa deduzione non è così piana e indiscutibile, come potrebbe, a prima vista, sembrare.

La legge, nella sua formula letterale, non considera la onerosità delle opere come un requisito a sè stante, ma come una conseguenza del primo, quando dice "richiedono, a tale effetto, opere gravemente onerose" e poichè il termine più vicino è "colonizzazione" e quello più lontano è "eccezionale importanza", vien fatto di domandarsi se, per scoprire l'intenzione del legislatore, la grave onerosità delle opere vada riferita, come effetto alla causa, alla colonizzazione, di cui il territorio è suscettibile, o, genericamente, all'eccezionale importanza che esso presenta ai fini della bonifica.

E' chiaro che se dovesse essere riferita alla colonizzazione, la disposizione andrebbe intesa nel senso che, se un compenso-

rio di bonifica presenta un'eccezionale importanza ai fini della colonizzazione, ciò non basta per assegnarlo alla prima categoria, se l'adempimento dei fini della colonizzazione non imponga anche oneri particolarmente gravosi ai proprietari; mentre il solo requisito dell'eccezionale importanza del compenso-rio sarebbe necessario e sufficiente in tutti i casi nei quali la bonifica non abbia, o almeno non abbia in modo prevalente, uno scopo di colonizzazione.

La stranezza di tale conseguenza mi sforza a ritenere che, nonostante l'imperfetta redazione formale dell'articolo, l'inciso "a tale effetto" vada riferito alle parole "eccezionale importanza" e che perciò il requisito della grave onerosità delle opere sia richiesto, ancor quando la bonifica non abbia scopi prevalenti di colonizzazione.

Infatti, ho già detto che una delle conseguenze più importanti dell'assegnazione alla prima categoria consiste nel più alto concorso dello Stato nella spesa delle opere e, mentre questo più elevato concorso si spiega e si giustifica quando deve servire a fronteggiare oneri, ritenuti soverchiamente gravosi per i proprietari dei terreni da bonificare, non si saprebbe come spiegare quando dovesse essere consentito indipendentemente da una maggiore onerosità delle opere da eseguire.

D'altra parte, risulta dai precedenti della legge che lo schema originario, proposto da apposita commissione nominata dal ministro dell'agricoltura e delle foreste, assegnava alla prima

categoria i soli comprensori che avevano eccezionale importanza ai fini della colonizzazione. La formula della legge fu poi modificata, durante le intese preparatorie tra i veri ministeri interessati, con l'aggiunta dell'avverbio "specialmente" che rese, in sostanza, possibile l'assegnazione alla prima categoria anche di quei comprensori che, pur non servendo alla colonizzazione, avevano tuttavia eccezionale importanza ad altri fini pubblici. A questa radicale innovazione non corrispose un adeguato coordinamento delle altre disposizioni dell'articolo e ciò spiega la imperfezione formale che ne è derivata. Siccome, però, l'aggiunta dell'avverbio "specialmente" scopre, in modo indubitabile, il proposito di estendere ad altre ipotesi, prima non contemplate, la portata della norma, ritengo che l'interprete, chiamato a ricostruire il pensiero del legislatore, non possa non tener conto della radicale innovazione introdotta nel testo e adattare ad essa la formula letterale, procedendo, se occorre, ad una interpretazione di carattere correttivo.

Concludendo, perciò, per quanto riguarda i criteri di distinzione dei comprensori di bonifica nella prima e seconda categoria, si può dire che sono di prima categoria quei comprensori che hanno eccezionale importanza ai fini pubblici della bonifica e che, in relazione a questo loro eccezionale carattere, esigono l'esecuzione di opere gravemente onerose per i proprietari dei terreni da bonificare.

5. - I requisiti accennati, nei precedenti paragrafi, sia per distinguere le opere di bonifica dai miglioramenti fondiari, sia per distinguere, nell'ambito delle stesse opere di bonifica, quelle assegnabili alla prima categoria, non consistono in elementi o condizioni di fatto, di esistenza determinata, indipendenti da qualunque apprezzamento delle esigenze dell'interesse collettivo.

Per quanto riguarda le opere di bonifica, non è facile dire in pratica dove finisca il perfezionamento e dove cominci la trasformazione di un ordinamento produttivo, nè può servire, come elemento estrinseco di riconoscimento, la necessità del piano generale, perchè anche questa necessità è, in certo modo, dipendente dall'apprezzamento tecnico di colui che, s'accinga ad eseguire una bonifica, il quale può percepire od ignorare i rapporti di connessione o d'interdipendenza che corrono fra opera ed opera e, conseguentemente, sentire o non sentire il bisogno di una loro preventiva coordinazione.

La cosa è ancor più evidente, quando occorre distinguere, negli stessi comprensori di bonifica, quelli assegnabili alla prima categoria, giacchè il requisito indicato dalla legge, e cioè l'eccezionale importanza del comprensorio ai fini pubblici, della bonifica, non è rilevabile senza un apprezzamento tecnico amministrativo.

E' quindi palese la necessità di un atto che accerti quali territori siano suscettibili di una radicale trasformazione del-

l'ordinamento produttivo, per fini di tanto rilievo da considerare come propri dello Stato, e ulteriormente stabilisca quali di questi territori presentino, in relazione agli stessi fini, un'importanza eccezionale ed esigano l'esecuzione di opere gravemente onerose per i proprietari.

L'atto che, sulla base di questo accertamento, dichiara quali sono i territori soggetti ad opere di bonifica e quali, fra questi territori, appartengano alla prima categoria è denominato "atto di classificazione".

Alla classificazione dei comprensori di bonifica di 1^a categoria si provvede con legge; a quella dei comprensori di 2^a categoria con decreto del Capo dello Stato (1).

Non vi è una ragione, tratta dalla natura dell'atto, che spieghi la diversa competenza del potere legislativo, per la classificazione nella prima categoria, e del potere esecutivo per la classificazione nella seconda. In realtà, nell'uno e nell'altro caso, ci troviamo di fronte a un atto amministrativo in senso materiale, che assume la figura di atto legislativo in senso formale, quando si tratta di classificare comprensori in prima categoria.

E' da ritenere che, in quest'ultimo caso, si sia voluto con-

(1) Art. 3 della legge. Qui ed altrove con la parola legge, senza ulteriore specificazione, intendo la legge sulla bonifica integrale (decreto legislativo 13 febbraio 1933 n. 215).

seguire l'effetto, essenzialmente pratico, di rendere meno agevole la classificazione o di assicurare un più ampio dibattito sulla relativa proposta, dando ai ceti interessati più facile modo di farsi sentire attraverso la rappresentanza parlamentare. Ad ogni modo, è evidente che, per la classificazione in prima categoria, i criteri all'uopo fissati nella legge generale non hanno un vero contenuto normativo, potendo la legge speciale discostarsene, senza per questo perdere della sua forza obbligatoria.

In ogni caso, tanto cioè se la classificazione sia fatta per legge che per decreto presidenziale, la proposta muove dal ministero dell'agricoltura e delle foreste, di concerto con i ministri delle finanze e dei lavori pubblici, sentito uno speciale comitato, costituito con decreto dal Capo dello Stato promosso dal ministro dell'agricoltura.

Per regola l'atto di classificazione designa, con una indicazione sommaria, il territorio da bonificare, sia accennando in genere all'esistenza di terreni paludosi in una data zona (1), sia richiamando denominazioni geografiche non ben precisate (2), sia addirittura lasciando all'Amministrazione di determinare le zone soggette a bonifica in un dato territorio (3).

(1) Terreni paludosi o difettosi di scolo nel circondario idraulico di Este.

(2) Bassa Friulana - Tavoliere - Maremma settentrionale Romana.

(3) Stagni di Tortoli, Sanluri, Simbarigi ed altri.

In queste ipotesi è la pubblica amministrazione che, accertando le condizioni del territorio, determina qual parte di esso sia da bonificare e ne precisa i limiti, fissando così la reale portata dell'atto di classificazione. Al riguardo si è ritenuto (1) che le indicazioni di classifica abbiano carattere dimostrativo e possano perciò essere chiarite ed integrate in guisa da comprendere, nel territorio soggetto a bonifica, tutti i terreni di cui occorra trasformare l'ordinamento produttivo per raggiungere i fini igienici, demografici, economici e sociali proposti nell'atto di classificazione.

(1) V. decisione 17 febbraio 1912 della IV Sezione del Consiglio di Stato nella causa Melzi d'Eril, Consorzio Bacchiglione Fosse Paltana c. Ministero dei LL.PP. e Consorzio Pratiarcati.

CAPO II.

LE OPERE DI BONIFICA

Sommario: 6. La nozione di bonifica. - 7. Le opere di competenza statale. - 8. Le opere di competenza dei proprietari. - 9. Il piano generale di bonifica come mezzo di coordinamento dell'attività pubblica e privata. - 10. Il contenuto del piano generale. - 11. Disposizioni particolari a taluni comprensori di bonifica. - 12. La compilazione, approvazione ed esecutorietà del piano generale. - 13. Gli effetti giuridici del piano generale. - 14. La sfera territoriale a cui si estendono gli effetti del piano.

6. - Ho detto (1) che le opere di bonifica provvedono alla radicale trasformazione dell'ordinamento della produzione terriera, per scopi di così rilevante interesse collettivo da esser posti come fini propri dello Stato. E' perciò un compito dello Stato la radicale trasformazione dell'ordinamento della produzione terriera nei comprensori soggetti a bonifica, tanto di prima che di seconda categoria.

La legge (2) parte dal presupposto che ogni ordinamento tec-

(1) Paragrafo 2

(2) Vedi nota (1) a pag. 24

nico culturale risponde a certe determinate condizioni d'ambiente fisico e sociale ed anzi può ritenersi, per regola, il più conveniente, dal punto di vista economico-privato dei proprietari delle terre. Se, perciò, si vuole sostituire un diverso ordinamento, ritenuto più rispondente ai fini pubblici, non si può che influire sulle condizioni di ambiente, cercando di modificarle in senso favorevole alla sostituzione desiderata.

Se non che non basta che le condizioni ambientali siano rese adatte all'introduzione di nuovi ordinamenti produttivi, perchè di questa mutazione ambientale devono poi giovarsi i proprietari dei terreni per attuare effettivamente una nuova organizzazione della produzione. La nozione di bonifica importa quindi una serie di opere e di attività, tutte complementari le une delle altre, e di cui alcune hanno carattere preliminare, intese cioè a porre i presupposti di ordine fisico, economico e giuridico della trasformazione, altre hanno carattere consequenziale e integrativo delle precedenti, in quanto ne utilizzano i risultati ai fini della effettiva introduzione di nuovi ordinamenti produttivi.

E' chiaro che la bonifica consta dell'una e dell'altra categoria di opere, ambedue intese al medesimo scopo ed ambedue necessario a realizzarlo. E poichè il fine è posto dalla legge tra i fini dello Stato, è ovvio che allo Stato siano attribuite le facoltà necessarie ad ottenere che tanto le opere preliminari che quelle consecutive e integrative siano sicuramente e coordinatamente compiute.

Ora, la legge ha attribuito allo Stato il compito di eseguire le opere occorrenti alla modificazione delle condizioni ambientali, in guisa da creare la possibilità della trasformazione dell'ordinamento produttivo, ma ha lasciato che questa trasformazione, in quanto esiga una diversa organizzazione delle singole aziende, sia attuata dai singoli proprietari.

Altra soluzione non sarebbe stata possibile, senza condurre lo Stato a instaurare esso medesimo i nuovi ordinamenti agrari nel territorio bonificato, e cioè in sostanza a creare, con metodi e orientamenti socialisti, una agricoltura di Stato. Se, però, si è voluto impedire pericolose sovrapposizioni dallo Stato ai privati, nel campo dell'organizzazione e dell'esercizio delle aziende agricole, si è dovuto, in pari tempo, evitare che, eseguite dallo Stato le opere di propria competenza, i proprietari non svolgessero l'ulteriore attività necessaria alla radicale mutazione degli ordinamenti produttivi, così da frustrare gli scopi pubblici della bonifica. A questo fine, la legge dichiara obbligatorie per i proprietari le opere necessarie a integrare i risultati di quelle assunte dallo Stato e a instaurare i nuovi ordinamenti della produzione terriera.

La realizzazione della bonifica, come radicale trasformazione dell'ordinamento produttivo, è perciò ottenuta con l'attribuzione allo Stato del compito di eseguire direttamente le opere preliminari e con il contemporaneo riconoscimento di un diritto dello Stato ad ottenere che i proprietari di terreni inclusi nel

comprendano le opere integrative di loro spettanza.

Poste queste nozioni di carattere preliminare, occorre precisare quali siano le opere di competenza statale e quale sia la natura e il contenuto del dovere giuridico dei proprietari di integrare i risultati delle opere pubbliche statali.

7. - Si è detto che lo Stato provvede a quelle opere ed attività che influiscono sull'ambiente fisico ed economico, modificandolo in guisa da favorire l'introduzione dei nuovi ordinamenti produttivi.

Ciò, in primo luogo, chiarisce, che tutte le opere indispensabili alla desiderata modificazione delle condizioni ambientali rientrano nella nozione di opere di bonifica di competenza statale e sono eseguibili, qualunque sia la loro natura tecnica, consistano cioè in sistemazioni di corsi d'acqua montani e di pianura, strade, opere irrigue, acquedotti, borgate ecc.

In secondo luogo, non avendo importanza la diversa natura tecnica nella individuazione delle opere di competenza statale, ne segue che esse sono caratterizzate soltanto dal fine che si propongono.

Infatti, l'art. 2 della legge, nel fare un'elencazione delle opere eseguibili nei comprensori di bonifica, le dichiara di competenza statale, in quanto necessario ai fini generali della bonifica.

Con la qualifica di generali, attribuita ai fini della bonifica, la legge ha inteso distinguere tra il risultato comune o complessivo che è la mutazione delle condizioni ambientali, necessaria all'introduzione del nuovo ordinamento produttivo, dai risultati particolari e speciali, che, in relazione a tale mutazione ambientale, può essere dato di ottenere in questa o in quella parte del territorio. Così, rientra nei fini generali della bonifica il provvedere all'irrigazione, se il nuovo ordinamento della produzione agraria che si vuol adottare si fonda sull'irrigazione. Nel qual caso non è indispensabile che tutto il comprensorio sia reso irriguo, bastando che l'irrigazione divenga possibile per quanto occorra a mutare, in esso, l'ordinamento produttivo. Data l'interdipendenza delle varie branche culturali, il maggior foraggio dato da medici irrigui in una parte dei fondi può, infatti, permettere di mantenere un maggior numero di capi di bestiame, e, con la maggiore utilizzazione della forza di lavoro e del letame disponibile, dar modo di adottare, nella residua parte, sistemi di cultura più progrediti.

Se, invece, il nuovo ordinamento da instaurare nel comprensorio non si basa sull'irrigazione, le opere irrigue, che si propongono di costruire a beneficio di uno o più fondi, soddisfano ad esigenze speciali o rispondono a condizioni particolari di essi, ma non si può dire che siano necessarie ai fini generali della bonifica.

Poichè la legge si riferisce al fine delle opere, è chiaro

che non ha, per regola, importanza il fatto che la funzione tecnica di esse si estenda a tutto o a una parte soltanto del comprensorio. Certo, è grandemente probabile che un'opera o un gruppo di opere della stessa natura tecnica, le quali estendano la loro influenza all'intero comprensorio, siano pure necessarie ai fini generali della bonifica, ma non è detto che ciò si verifichi sempre. E, viceversa, un'opera utilizzabile da una parte sola degli immobili da bonificare non è escluso che eserciti un'influenza indiretta, ma generale sull'ordinamento della produzione terriera in tutto il comprensorio.

Del resto, che il criterio dell'estensione territoriale non abbia per regola importanza è chiarito dalla stessa legge la quale, soltanto per talune opere, esige espressamente la destinazione a servizio dell'intero comprensorio o di una parte notevole di esso (1). Si tratta, in tali casi, di opere di cui sarebbe difficile apprezzare la destinazione ai fini generali della bonifica, senza il sussidio di un elemento estrinseco, che la legge appunto precisa nella utilizzabilità della loro funzione tecnica da parte di tutto il comprensorio o di una notevole frazione di esso.

Giova, ancora, osservare che, essendo le opere pubbliche di bonifica caratterizzate dallo scopo, non ha importanza il luogo dove esse materialmente ricadano. Non si richiede, cioè, che esse incidano nel comprensorio da bonificare, potendo essere anche completamente fuori di esso, purché servano a promuovere la

(1) Art. 2 lettere f) e g).

trasformazione dell'ordinamento produttivo in quel comprensorio.

La cosa è di tutta evidenza se si configuri l'ipotesi di un territorio palustre che sia necessario preliminarmente sistemare, nei riguardi idraulici, mediante opere di colmata naturale. La colmata naturale, come è noto, si effettua, convogliando le acque torbide, tratte da un vicino corso d'acqua, su terreni resi palustri dalla loro bassa quota, allo scopo di innalzare gradualmente il livello del suolo, lasciandovi depositare, per decantazione, i materiali terrosi contenuti in sospensione nelle acque (1).

In tal caso, le opere di derivazione delle acque torbide (sifoni, bocche a stramazzo, luci a battente) e quelle necessarie a convogliarle fino alla zona depressa da colmare (canale derivatore o portatore, diversivo) sono necessariamente fuori del territorio da sistemare idraulicamente, ma il loro scopo è esclusivamente quello di provvedere a questa sistemazione.

Altrettanto è a dirsi per le opere di sistemazione di bacini montani estranei al comprensorio, quando il riassetto montano serva ad ottenere una stabile e possibilmente completa regimazione dei corsi d'acqua, dal cui dissesto dipende l'arretrata utilizzazione del suolo da bonificare. E non diversamente si può dire delle strade, se queste siano necessarie, non soltanto al disimpegno agrario dei terreni soggetti a bonifica, ma anche all'allacciamento loro con i prossimi centri abitati, al fine di assi-

(1) Ing. Tullio Gloria - Tecnica idraulica per la bonifica integrale, p. 27 e segg. - CEDAM, Padova 1929

curare l'economico collocamento dei prodotti.

In fine, sempre per la considerazione che l'opera pubblica di bonifica è caratterizzata dallo scopo, l'elencazione, contenuta nell'art. 2 della legge, è da ritenere esemplificativa, non tassativa, dovendosi riconoscere di competenza statale anche quelle opere che eventualmente non si trovino citate nell'articolo, purchè siano necessarie ai fini generali della bonifica.

Sarà, comunque, utile un esame delle categorie di opere espressamente elencate nell'articolo, sia per rendersi meglio conto dei limiti entro i quali lo Stato è chiamato a intervenire direttamente per la modifica delle condizioni ambientali, sia per meglio precisare che cosa si debba effettivamente intendere per radicale trasformazione dell'ordinamento produttivo e se questo debba sempre ed esclusivamente riguardare l'organizzazione e l'esercizio dell'agricoltura o possa anche concernere altre attività che meglio si catalogherebbero tra le industrie.

Tra le opere, contemplate nell'art. 2, si possono distinguere tre gruppi, a seconda che tendono ad eliminare gli ostacoli che, nell'ordine fisico, economico o giuridico, si oppongono alla trasformazione dell'ordinamento produttivo.

E' chiaro che, nell'ordine fisico, l'utilizzazione o l'utilizzazione più intensiva del suolo può trovare impedimento nel disordine delle acque torrentizio, sia che esse espongano al dilavamento e alla corrosione i terreni in pendio, sia che minaccino con le esondazioni e il disalveamento i terreni in pianura.

Inoltre, uno stato di depressione del terreno, rispetto ai corsi d'acqua recipienti o al livello del mare, creando la palude o rendendo difficili gli scoli, può egualmente costituire ostacolo all'introduzione di ordinamenti più progrediti, tanto direttamente per la condizione di paludismo e di frigidità dei terreni, quanto indirettamente per l'esistenza della malaria che spesso si collega ad una situazione di sregolato regime delle acque superficiali. Inoltre, una medesima conseguenza ostacolatrice dell'utilizzazione agraria del suolo può dipendere dal surriscaldamento e dalla esposizione a taluni venti dominanti e, più generalmente, dalle condizioni del clima, soprattutto nei riguardi della piovosità, se questa sia scarsa in via assoluta o se ne sia elevata l'escursione annua, con alta piovosità invernale e minima estiva.

Tutte queste cause sono considerate dall'art. 2 che, anzitutto, enuncia alla lettera a) " le opere di rimboschimento e ricostruzione di boschi deteriorati, di correzione dei tronchi montani dei corsi d'acqua, di rinsaldamento delle relative pendici, anche mediante creazione di prati o di pascoli alberati, di sistemazione idraulico - agraria delle pendici stesse, in quanto tali opere siano rivolte ai fini pubblici della stabilità del terreno e del buon regime delle acque".

Notevole, nella formula legislativa, è il richiamo alla possibilità di ottenere il rinsaldamento delle pendici degradanti anche mediante creazione di prati o di pascoli alberati e in genere alla possibilità di stabilizzare il terreno e regolare il

deflusso delle acque, mediante opere di sistemazione idraulico-agrarie.

E perchè la larghezza e la varietà dei mezzi previsti per il riassetto montano non conducesse ad attribuire allo Stato opere che (come quelle di sistemazione idraulico - agraria) spesso si confondono con i miglioramenti particolari dei singoli terreni, la legge afferma il concetto che le opere debbono servire "ai fini pubblici della stabilità del terreno e del buon regime delle acque". Se perciò non rispondono a questi fini, in quanto tendono alla migliore utilizzazione del terreno, nell'interesse particolare del proprietario, o se questo interesse è prevalente, l'opera non sarà più di competenza statale, ma rientrerà in quelle di spettanza del singolo proprietario.

In realtà, non vi è in questa specificazione di scopi, contenuta alla lettera a) niente di nuovo o di sostanzialmente diverso da quanto potrebbe già desumersi dalla prescrizione fondamentale dell'art. 2 che dichiara di competenza dello Stato le opere "necessarie ai fini generali della bonifica", ma la legge ha voluto chiarire che, per le opere di riassetto montano, questi fini generali si concretano nella stabilità del terreno e nel buon regime delle acque.

Alla lettera b) dell'art. 2 sono indicate le "opere di bonificazione dei laghi e stagni, delle paludi e delle terre paludose o comunque deficienti di seccho". E' chiaro che qui la parola "bonificazione" ha un significato diverso e più ristretto di quello

di "bonifica", perchè altrimenti la formula legislativa sarebbe in certo modo tautologica. Trattandosi di rimediare ad uno stato palustre dei terreni, la parola bonificazione assume il senso che le era proprio nella legislazione sulla bonifica idraulica e cioè equivale a prosciugamento o colmata di paludi e terreni paludosi o, più generalmente, a risanamento di territori palustri.

La lettera c) dell'art. 2 enuncia "il consolidamento delle dune e la piantagione di alberi frangivento".

Sono generalmente noti i vantaggi del consolidamento delle dune litoranee a difesa delle colture retrostanti contro i venti, la salsedine, il surriscaldamento e a presidio di opere idrauliche (specialmente canali) contro l'insidia delle sabbie mobili. Ma, molto importante - particolarmente nelle pianure litoranee dell'Italia centrale, meridionale e insulare, dove il vento è causa principalissima di quella irregolarità del clima, che compromette i raccolti - è anche che il rimboschimento del litorale sia integrato con la costituzione di un sistema di frangiventi arborei nel retrostante comprensorio, destinato all'agricoltura.

Possono servire all'uopo l'alberatura di strade, la piantagione di filari d'alberi nei terreni coltivati, ma talora occorre opporre un vero sistema di difesa contro i venti, mediante una completa rete, a conveniente maglia, di fasce arboree di notevole spessore, coordinate al sistema delle strade e dei canali e adatta alla direzione dei venti più dannosi (1).

(1) V. circolare 18 settembre 1933, n. 33 del sottosegretariato per la bonifica integrale.

Il caso della piantagione di alberi frangivento giova a meglio inneggiare il significato della disposizione contenuta nel capoverso dell'art. 2 (sulla quale già mi sono fermato), che attribuisce allo Stato l'esecuzione delle opere "necessarie ai fini generali della bonifica". La portata di tale qualifica risulta, infatti, evidente se si pensi che la piantagione di un pioppeto lungo le golene di un corso d'acqua può essere un semplice modo di utilizzazione del suolo, nell'interesse del proprietario dei terreni in golenza, ma può anche avere lo scopo di difendere o di concorrere a difendere dai venti la parte di comprensorio che è ad essi più dannosamente esposta.

Nel primo caso, la piantagione è un modo di utilizzazione del terreno che interessa soltanto il proprietario, nel secondo caso, come strumento di difesa contro il vento, può soddisfare ai fini generali della bonifica e diventare, perciò, di competenza statale.

Alla lettera c) dell'art. 2 sono indicate "le opere di difesa dalle acque, di provvista e di utilizzazione agricola di esse".

Che cosa s'intende per opere di difesa dalle acque?

L'impendimento opposto alla corrosione e al dilavamento dei terreni in pendio e al disordine delle acque nelle zone montane costituisce indubbiamente una "difesa dalle acque". Come pure costituiscono una "difesa dalle acque" le opere di prosciugamento e di colmate, dirette a sopprimere la palude e a regolarizzare gli scoli.

Se non che dall'una e dell'altra si occupa già lo stesso art. 2 lett. a) e b), così che le opere indicate alla lettera c) devono necessariamente avere uno scopo diverso da quello di riassetto idrogeologico di bacini montani o di bonifica idraulica di terreni palustri.

Si tratta, quindi, di opere dirette a riparare al disordinato regime dei corsi d'acqua nei loro tronchi di pianura e cioè di quelle opere che, nella nostra legislazione, sono denominate idrauliche, sono disciplinate da apposite leggi (1) e attribuite, per regola, alla competenza del Ministero dei lavori pubblici.

Appunto perchè si tratta di opere che hanno normalmente una disciplina diversa da quella della legge di bonifica, occorre domandarsi quando un'opera diretta a riparare al disordinato regime dei corsi d'acqua, nei loro tronchi di pianura, cada sotto l'applicazione del D.L. 13 febbraio 1933 n. 215. Al riguardo, conviene ricordare che i regi decreti 12 settembre 1929 n. 1661 e 27 settembre 1929 n. 1726, che riunirono i servizi della bonifica integrale nella competenza di uno speciale organo dello Stato (il sottosegretariato per la bonifica) affidarono al sottosegretariato il compito di provvedere alle opere idrauliche prevalentemente

(1)

Testo unico 25 luglio 1904 n. 523, legge 13 luglio 1911 n. 744 ed altre successive.

te connesse con la bonifica (1).

Se, come non è dubbio (2), quel decreto si propone di unificare nel sottosegretariato tutti i servizi attinenti alla bonifica integrale e se, a tal fine, comprese nelle sue attribuzioni soltanto l'esecuzione di quelle opere idrauliche che fossero prevalentemente connesse con la bonifica, vuol dire che le restanti opere idrauliche, quelle cioè non prevalentemente connesse, furono considerate fuori del campo della bonifica integrale e perciò non soggette alla disciplina della relativa legge.

Sono poi da ritenere prevalentemente connesse con la bonifica quelle opere che hanno lo scopo principale di difendere il territorio soggetto a bonifica dal disordinato regime dei corsi d'acqua, che lo costeggiano o lo attraversano. Perchè, se le opere idrauliche tendessero alla difesa di altri, più vasti territori, così che il vantaggio conseguibile dal comprensorio di bonifica, apparisse secondario e, in certo senso, accidentale, è chiaro che le opere non potrebbero dirsi prevalentemente connesse alla bonifica.

Si pensi ai numerosi comprensori di bonifica che sono, qua e là, in destra e in sinistra del nostro maggior fiume, il Po. E' certo che la bonifica di questi comprensori non potrebbe dirsi perfetta, se non si provvedesse anche a difenderli dalle piene

del fiume; ma è evidente che le opere idrauliche, con le quali si migliora il regime e si contengono le piene del Po, non hanno per fine principale di proteggere i terreni soggetti a bonifica, proponendosi invece scopi di più alto interesse e riferibili alla difesa di più vasto territorio.

Oltre alle opere di difesa, la lettera e) dell'art.2 enuncia anche le opere di provvista e di utilizzazione agricola delle acque.

Data la formula dell'articolo, qualunque opera di provvista e di utilizzazione di acque a scopo agricolo è eseguibile come opera di competenza statale. Siccome, però, permane la condizione indicata nel secondo comma, per la quale le opere devono essere necessarie ai fini generali della bonifica, non è facile configurare altra forma di utilizzazione di acqua, necessaria ai fini generali della bonifica, che non sia l'irrigazione.

E' poi da notare che la legge contempla non solo la utilizzazione, ma anche la provvista dell'acqua, così che, là dove non esistano acque superficiali e perenni, può provvedersi alla ricerca e alla raccolta di acque, mediante pozzi e fontanili, gallerie filtranti, serbatoi e laghi artificiali ecc.

Nei riguardi della eliminazione delle cause, d'ordine fisico, che solitamente impediscono l'introduzione di metodi più intensivi di coltura, la legge, dunque, espressamente considera il degradamento dei terreni montani, lo stato palustre dei terreni, il disordine torrentizio dei corsi d'acqua, le condizioni clima-

(1) Art. 3 lett. a del R.D. 27 settembre 1929 n. 1726.

(2) V. discorso del Capo del Governo del 14 settembre 1929.

tiche e metereologiche, rese sfavorevoli dal predominio di venti forti e dannosi all'agricoltura, o dalla scarsità o cattiva distribuzione delle piogge.

Nell'ordine economico e sociale, la legge si preoccupa particolarmente di quelle opere che devono servire a rendere possibile la vita sul luogo del lavoratore agricolo, e di quelle che, influenzando sui costi di produzione e di trasporto dei prodotti, possono favorire la trasformazione degli ordinamenti produttivi.

La lettera d) parla della provvista di acqua potabile per le popolazioni rurali, riferendosi tanto agli acquedotti quanto alle altre opere di approvvigionamento idrico, come pozzi, serbatoi di acqua piovana ecc. Soltanto esige che l'acqua potabile serva alla popolazione rurale. Ma può ritenersi rurale tanto la popolazione che risiede in campagna, in contrapposto a quella che vive nei centri urbani, quanto la popolazione che si occupa dell'agricoltura, indipendentemente dal luogo dove risieda.

E' perciò necessario precisare il significato della qualifica rurale.

Occorre, all'uopo, risalire all'origine della disposizione, la quale rimonta alla legge del 24 dicembre 1928 n. 3134 che, per prime, consentì un elevato concorso dello Stato nella spesa degli acquedotti rurali. Risulta dai precedenti di quella legge, che si volle colmare una lacuna della preesistente legislazione sulle opere igieniche, la quale, a partire dal 1911, aveva disciplinato e promosso, con l'aiuto di sussidi statali, l'approvvi-

giornamento idrico di centri abitati, senza occuparsi in nessun modo dei bisogni della campagna. La sfera, perciò, di applicazione della norma fu ristretta ai casi che non avrebbero potuto giovare delle disposizioni delle leggi sulle opere igieniche, tutte indirizzate a fini urbanistici.

Non credo che vi sia motivo di adottare una diversa interpretazione sotto l'impero della sopravvenuta legge del 1933, la quale ha, in questa parte, riprodotto le norme precedenti, senza nulla aggiungere che possa supporre un mutamento d'indirizzo (1).

Dovendo, pertanto, limitarsi l'applicazione della legge sulla bonifica integrale ai casi non disciplinabili con la legge sulle opere igieniche e poichè questa regola l'approvvigionamento idrico dei comuni e delle frazioni di comune, ne deriva che la popolazione rurale, a cui devono servire le opere di provvista di acqua potabile, enunciate dall'art. 2 lettera d), non è quella che risiede nei capoluoghi o nelle frazioni di comuni, anche se (come spesso avviene nel mezzogiorno) questi costituiscano dei veri centri di popolazione rurale, agglomerata.

Perchè si abbia un'opera di provvista di acqua potabile, a termini della legge sulla bonifica integrale, occorre perciò che l'opera serva alla popolazione residente nelle case sparse per la campagna o in aggruppamenti di case coloniche, i quali non costituiscano una frazione di comune.

(1) Cfr. art. 4 legge 24 dicembre 1928, n. 3134.

Naturalmente, accadrà spesso, in pratica, che un acquedotto, oltre a servire la campagna, provveda d'acqua potabile anche i centri urbani incontrati lungo il suo percorso. Si avranno, cioè, degli acquedotti promiscui, urbani e rurali.

In questa ipotesi, potrebbe ritenersi importante, al fine di determinare la legge regolatrice, il ricercare quale sia lo scopo prevalente, come quello che serve a definire il carattere, urbano o rurale, dell'acquedotto e, conseguentemente, a precisare la legge che deve disciplinarlo. Se non che, le prassi interpretative, iniziate con la legge del 1928, distingue nella spesa dell'acquedotto quanta parte sia riferibile ai bisogni urbani e quanta parte a quelli rurali e considera a ciascuna applicabile, rispettivamente, la legge sulle opere igieniche e la legge sulla bonifica integrale.

La lettera f), dell'art. 2 contempla "le cabine di trasformazione e le linee fisse o mobili di distribuzione dell'energia elettrica per gli usi agricoli dell'intero comprensorio o di una parte notevole di esso".

Ho già accennato che la legge si è preoccupata di influire sui costi di produzione. Ciò si è proposto di ottenere, favorendo l'impiego dell'energia elettrica nel lavoro dei campi, soprattutto per il proposito di promuovere quella integrale elettrificazione dell'azienda agricola, che, sostituendo un impiego continuativo e, quant'è possibile, uniforme ad un impiego saltuario e variabile di energia, colmerebbe i diagrammi di consumo, e per-

metterebbe di ottenere una sensibile riduzione dalle tariffe (1).

In coerenza con la caratteristica dominante delle opere pubbliche di bonifica, che, come ho detto più volte, è quella di servire ai fini generali della bonifica, l'art. 2 prescrive che le cabine di trasformazione e le linee di distribuzione dell'energia servano agli usi agricoli dell'intero comprensorio o di una parte notevole di esso. E' chiaro, infatti, che l'applicazione dell'elettricità alla coltura di una parte del comprensorio, che fosse soltanto una piccola frazione di esso, avrebbe una influenza sull'interesse particolare di qualche proprietario, senza una reale importanza per i fini generali della bonifica.

Speciale rilievo merita la lettera g) dell'art. 2 che enuncia le opere stradali, edilizie e di altra natura che siano d'interesse comune del comprensorio o di una parte notevole di esso. L'accenno ad opere di altra natura, senza alcuna ulteriore specificazione, sta, infatti, a dimostrare il carattere esemplificativo

(1) Il dibattito tra idroelettrici e agricoltori sulla possibilità e convenienza dell'utilizzazione su vasta scala dell'energia elettrica in agricoltura era stato assai vivo, durante il periodo preparatorio della nuova legge, che volle perciò portare un contributo di chiarificazione al problema, avviandolo verso soluzioni pratiche. V. il discorso pronunciato dal Sottosegretario per la b.i. il 31 gennaio 1932 alla Accademia dei Georgofili sul problema economico dell'elettrocultura, pubblicato in appendice al volume A. Serpieti - La legge sulle bonifiche integrali nel terzo anno di applicazione - Istituto Poligrafico dello Stato, Roma 1933 - V. pure a pag. 108 dello stesso volume.

dell'enumerazione contenuta nell'art. 2 e conferma quanto ho già detto, che cioè tutte le opere occorrenti alla desiderata modificazione delle condizioni ambientali rientrano nella nozione di opera pubblica di bonifica, indipendentemente dalla loro natura tecnica (1).

Quanto alle opere stradali, è da notare che l'espressione comprende non solo le strade propriamente dette, ma anche i ponti e in genere i manufatti necessari ad assicurare una conveniente viabilità al territorio da bonificare.

In quanto, poi, le opere stradali debbono servire a rendere possibile la trasformazione dell'ordinamento produttivo, è chiaro che sono pubbliche non solo le strade destinate al disimpegno agrario dei terreni da bonificare, ma anche quelle che servono ad allacciare il comprensorio con i prossimi centri. Occorre, anche qui, che le opere stradali, siano necessarie ai fini generali della bonifica, così che non potrebbero comprendersi tra le opere pubbliche, quelle che fossero unicamente destinate a servire questo o quel fondo del comprensorio, senza che ne derivasse un effetto apprezzabile sulla viabilità dell'intero territorio o di una parte notevole di esso.

Non è da escludere che possano tener luogo delle opere stradali, le teleferiche, sia per il già notato carattere esemplificativo dell'enumerazione contenuta nell'art. 2, sia perchè altrove,

(1) v. paragrafo 21

nella stessa legge, le teleferiche sono considerate come opere utilmente sostituibili alle strade. (1)

Così pure non è da escludere che il miglioramento delle comunicazioni si ottenga per via d'acqua.

Lo prevedeva esplicitamente la legge sulla bonifica idraulica (2) che includeva tra le opere pubbliche, i lavori occorrenti per l'utilizzazione di canali di bonifica a scopo di navigazione interna, dove fosse evidente il vantaggio economico. La legge però non ammetteva l'apertura di appositi canali ai fini della navigazione, consentendo solamente che i canali, già costruiti o da costruire per la bonifica idraulica dei terreni, fossero sistemati in guisa da poter essere utilizzati anche come vie d'acqua. Inoltre, l'utilizzazione dei canali di bonifica ai fini della navigazione interna doveva rispondere a ragioni di evidente vantaggio economico, volendo la legge evitare che si addossassero oneri allo Stato, per opere di dubbia utilità, in luoghi dove la natura e le forme tradizionali del traffico, e il costo dei trasporti rendessero dubbia la convenienza di una linea navigabile.

Nell'art. 2 della legge sulla bonifica integrale, manca ogni espressa menzione di canali di navigazione, che troviamo però indicati nel successivo art. 17, che disciplina la manutenzione delle opere di bonifica. Non vi può essere, quindi, dubbio sulla possibilità di eseguire opere di navigazione, come opere pubbliche

(1) Cfr. art. 43 primo comma.

(2) Art. 9 del T.U. 30 dicembre 1923, n. 3256.

di bonifici, e poichè la legge non contiene alcuna delle limitazioni previste dalla precedente del 1923, è da ritenere che non è impedita l'apertura di canali di navigazione, anche se debba farsi in sede propria, senza utilizzare canali già costruiti o da costruire ai fini dello scolo dei terreni. Poichè però permane il normale requisito della necessità dell'opera ai fini generali della bonifica, non basterebbe l'evidenza del vantaggio economico conseguibile, per giustificare l'apertura di linee navigabili, se questa non fosse necessaria ai fini della trasformazione dell'ordinamento produttivo.

La lettera g) dell'art.2 accenna anche alle opere edilizie che, dovendo essere costruite nell'interesse comune del comprensorio o di una parte notevole di esso, normalmente consistono nella costruzione di centri (borgate), quando la trasformazione dell'ordinamento della produzione imponga di avvicinare alla terra il coltivatore e, per le condizioni di ambiente, non sia agevole o possibile il trasferimento immediato dai centri urbani alle case isolate nella campagna.

Ho più volte ripetuto che le opere pubbliche di bonifica sono quelle necessarie ai fini generali della bonifica e ho chiarito che questi fini generali consistono nella modificazione delle condizioni ambientali, allo scopo di renderle adatte all'introduzione dei nuovi ordinamenti produttivi. Ora, a prescindere anche dall'estremo della necessità delle opere, è certo che le costruzioni destinate alla conservazione o alla lavorazione dei prodot-

ti agricoli sono piuttosto l'integrazione e lo sviluppo dei nuovi ordinamenti introdotti nel comprensorio, anzichè il presupposto perchè nuovi ordinamenti possano essere instaurati.

Non sono prescritti speciali requisiti per le borgate (1) e basta solo osservare che la legge non ha inteso costituire nuovi nuclei di urbanesimo, ma ha voluto soltanto incoraggiare il formarsi della popolazione sparsa, nei luoghi da cui attualmente il contadino rifugge, principalmente per la mancanza di taluni servizi essenziali alla vita civile. Si tratta, quindi, di creare questi servizi, costituendo un nucleo di attrazione che spinga il contadino a lasciare i grandi agglomerati urbani per avvicinarsi alla sede del suo lavoro.

Talvolta, perciò, potrà bastare di costruire la chiesa, la infermeria, la caserma dei carabinieri, lasciando che le singole case di abitazione sorgano a distanza, a servizio e in prossimità dei fondi rispettivi; talvolta sarà invece necessario che insieme alle sedi dei pubblici servizi si costruiscano e si raggruppino le case di abitazione.

In generale, non vi possono essere norme circa le modalità

(1) Non sono applicabili le disposizioni del decreto 26 febbraio 1927 del ministero dei LL.PP., pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 28 aprile 1927, n. 98, sia perchè è stato abrogato l'art. 52 del R.D. legge 7 febbraio 1926, n. 193, di cui disciplinava l'esecuzione, sia perchè, nel sistema delle norme sull'edilizia popolare, a cui le citate disposizioni appartenevano, le borgate rurali avevano il diverso carattere di opere di competenza privata, sussidiabili dallo Stato.

di costruzione di questi centri, perchè tanto il numero delle case, e la formazione aggruppata o sparsa di esse, quanto il numero, la forma o la distribuzione degli ambienti debbono essere studiati in rapporto alle diverse condizioni locali e in piena aderenza con le necessità e con le abitudini di vita dei futuri abitatori delle borgate.

Oltre che in cause d'ordine fisico, economico o sociale, la trasformazione dell'ordinamento della produzione può trovare ostacolo nella distribuzione della proprietà, e cioè nella frammentazione o polverizzazione della terra, che ne impedisca la razionale utilizzazione.

Vi è, in ciascun momento e in ciascuna produzione, una dimensione dell'impresa, che si manifesta la più conveniente rispetto alle condizioni economiche, e poichè per l'agricoltura, la dimensione dell'impresa è strettamente subordinata alla disponibilità della terra, è agevole intendere che non è possibile mutare l'ordinamento della produzione agraria, se il mutamento esiga una disponibilità di terra maggiore di quella che i proprietari posseggono.

Occorreva superare anche questo eventuale impedimento e perciò l'art. 2 lettera h), affida allo Stato la riunione di più appezzamenti, anche se appartenenti a proprietari diversi, in convenienti unità fondiaria.

La disposizione dell'art. 2, per la varietà delle opere che contempla, e per il carattere di quelle che vi sono enumerate,

è evidentemente inteso a eliminare tutti gli ostacoli che, nell'ambiente fisico, economico, giuridico, possono ostacolare l'introduzione di nuovi ordinamenti della produzione terriera.

Più precisamente, la natura delle opere menzionate è tale da chiarire che è dominante il proposito di eliminare quegli ostacoli ambientali che impediscono l'introduzione di metodi più intensivi di coltura del terreno. Il nuovo ordinamento produttivo che si vuole instaurare deve perciò, almeno di regola, essere un ordinamento della produzione agraria. La lettera c) dell'art. 2 si preoccupa della difesa dai venti e dall'insabbiamento e cioè da un danno e da un pericolo a cui sono specialmente esposte le terre destinate all'agricoltura. La lettera d) prevede la costruzione di opere di provvista d'acqua potabile, a servizio delle sole popolazioni rurali. Le opere di utilizzazione di acque, previste dalla lettera e), sono soltanto quelle di utilizzazione agricola. Le cabine di trasformazione e le linee di distribuzione dell'energia elettrica debbono, a' sensi della lettera f) servire per gli usi agricoli del comprensorio.

Se a ciò si aggiunge, come vedremo, che il successivo art. 4 fa obbligo di fissare, col piano generale di bonifica, le direttive fondamentali della trasformazione dell'agricoltura, si sarebbe tratti a concludere che è bonifica non ogni trasformazione dell'ordinamento produttivo, la quale risponda ad uno scopo rilevante di pubblico interesse, ma soltanto la trasformazione dell'ordinamento della produzione agraria.

Non dovrebbero, quindi, più riconoscersi incluse nella nuova nozione di bonifica quelle forme di utilizzazione del suolo acqueo a scopi di incremento peschereccio, o di produzione del sale o, ancor più semplicemente, di regimazione di acque palustri ai fini igienici di difesa dalla malaria, che furono ammesse a norma della legge 30 dicembre 1923 n.3256 sulla bonifica idraulica (1).

Pur dovendo riconoscere che il legislatore, nel procedere alla revisione delle precedenti leggi di bonifica, ha tenuto soprattutto presente lo scopo della trasformazione dell'ordinamento della produzione agraria, non credo tuttavia che l'accennata deduzione sia in tutto ammissibile o, quanto meno, non credo che sia scevra di possibili dubbi.

Anzitutto è da ricordare (2) che il proposito, affermatosi durante la compilazione della nuova legge, di adottare una nozione di bonifica che, pur basandosi sulla precedente elaborazione legislativa, si staccasse nettamente dalle formule accolte dalle precedenti leggi, soffrì un'attenuazione al momento della formulazione definitiva delle norme. Parve, cioè praticamente opportuno non spezzare del tutto il nesso tra la legge nuova e quelle precedenti, e perciò la formula adottata all'art. 1 fece, come

(1) Cfr. Ministero dei LL.PP. - Bonifica e Vallicoltura - Libreria dello Stato - Roma 1926

(2) V.A.Serpieri - La legge sulla bonifica integrale nel terzo anno di applicazione, pag.73, 74 e 75 - Istituto Poligrafico dello Stato, Roma 1933.

si è visto (1), esplicito riferimento alle bonifiche idrauliche, alle sistemazioni montane e alle trasformazioni fondiariae di pubblico interesse.

Da questo punto di vista, la legge nuova si pose come la continuazione delle leggi precedenti, delle quali si accolse i principi, raccogliendoli ed armonizzandoli in un'unica e comune disciplina. Non è, quindi, azzardato il ritenere che il campo di applicazione delle leggi precedenti non sia stato ristretto dalla nuova legge, com'è, del resto, confermato dalle disposizioni di diritto transitorio (2) che hanno incondizionatamente sottoposto alle nuove norme regolatrici dei comprensori di bonifica, tanto i comprensori di bonifica idraulica che quelli di trasformazione fondiaria.

Se perciò, sotto il regime della legge sulla bonifica idraulica, era consentito di eseguire, come opera di bonifica, la trasformazione di stagni litoranei in saline o in peschiere ed anche soltanto di ottenere il risanamento igienico di zone palustri, salvificando le acque e favorendone il movimento, ciò dovrebbe esser possibile anche ora, in considerazione del significato da attribuire alla parola bonificazione nel testo dell'art.2 lettera b), dei fini generici e comprensivi assegnati dalla legge attuale alle opere di bonifica (art.1), dell'importanza che, nella legge, è riconosciuta alla difesa dalla malaria (v. art.4 e l'intero ti-

(1) V. p. 7

(2) V. art. 107

tolo IV) e, più generalmente, in considerazione dell'indirizzo seguito nella riunione delle leggi precedenti, il quale si propone di perfezionarle e di semplificarle, non di ridurre la sfera di applicazione.

Non devo, tuttavia, tacere che la legge ha avuto in vista, come ipotesi normale, la trasformazione dell'ordinamento della produzione agraria e che perciò ha indirizzato a questo scopo le sue norme, adottando formule tali che sembrano resistere alla interpretazione da me profilata (1).

8. - Ho già detto che la modifica delle condizioni ambientali, in senso favorevole all'introduzione dei nuovi ordinamenti produttivi, non esaurisce il contenuto dell'opera di bonifica, la quale, inoltre, consta di tutte le altre opere ed attività che i singoli proprietari dei terreni devono compiere per utilizzare l'intervenuta modificazione ambientale e trasformare effettivamente l'organizzazione e l'esercizio delle loro aziende.

Poichè questo compito dei proprietari è considerato complementare di quello attribuito dalla legge allo Stato; è cioè tale che dalla sua attuazione dipende l'efficacia, ai fini della bonifica, delle opere pubbliche eseguite, l'art. 1 dichiara obbligatorio per i proprietari tutte le opere giudicate all'uopo necessarie.

(1) Cfr. specialmente il primo comma dell'art. 4 della legge.

Vedremo, in seguito, quando e chi giudichi di questa necessità, qui basti avvertire che, per effetto di questo carattere obbligatorio delle opere, il contenuto del diritto di proprietà sui terreni soggetti a bonifica è soggetto ad una particolare restrizione, per la quale il proprietario non è più libero di scegliere quell'ordinamento della produzione che più gli aggrada o che trovi meglio conforme ai propri interessi, ma ha l'obbligo di adottare un ordinamento che permetta di raggiungere gli scopi della bonifica.

Il diritto di proprietà sugli immobili cadenti nei comprensori di bonifica è, perciò, soggetto a un limite di diritto pubblico; limite che è positivo, perchè non consiste nell'obbligo di non fare o, tutt'al più, di soffrire, ma in quello di organizzare ed esercitare la produzione, nel proprio fondo, secondo date direttive.

Dall'esistenza di questo limite deriva un diritto per la pubblica amministrazione che ha carattere reale, giacchè l'obbligo di instaurare il nuovo ordinamento produttivo non costituisce un'obbligazione personale del proprietario, ma è un peso, un onere dell'immobile, a cui è tenuto ogni successivo possessore di esso (1).

(1) Circa l'esistenza di diritti reali il cui contenuto importi un facere da parte del possessore della cosa gravata. Cfr. Windscheid - Diritto delle Pandette - Trad. it. con note di Fadda e Sena - Vol. I pag. 545 e segg. - Unione Tip. Editrice - Torino 1902.

Ciò si desume dallo stesso scopo della legge, che sarebbe frustrare se la mutazione del proprietario, esistente al momento in cui sorge l'obbligo d'instaurare il nuovo ordinamento, importasse la cessazione dell'obbligo stesso, e dal contenuto dei poteri conferiti alla pubblica amministrazione a cui, come vedremo, è attribuito un diritto d'immediata signoria sulla cosa, che si estende fino alla possibilità di disporne, mediante l'esproprio.

9. - Il doppio ordine di attività, delle quali consta l'opera di bonifica, e cioè quella statale, diretta a porre le condizioni ambientali, adatte alla trasformazione dell'ordinamento produttivo e quella dei proprietari interessati, diretta ad utilizzare i risultati delle opere pubbliche per attuare effettivamente il nuovo ordinamento della produzione, chiarisce l'indeclinabile necessità di assicurare che l'una e l'altra si svolgano coordinatamente, sia in relazione al fine comune da conseguire, sia in relazione al loro rispettivo sviluppo nel tempo.

Non sarebbe possibile, infatti, concepire queste due attività, che sono in sostanza elementi di un'opera unica, senza avere esatta nozione dello scopo comune: e, precisato lo scopo, non sarebbe possibile raggiungerlo, nel miglior modo, senza adattare ed esso le attività da svolgere e senza fissarne l'ordine di attuazione nel tempo. Più precisamente, poichè lo scopo della bonifica è la trasformazione dell'ordinamento della produzione ter-

riera, occorre stabilire a quale ordinamento nuovo la bonifica deve sboccare e, in relazione a questo ordinamento ed ai suoi prevedibili risultati economici, studiare le opere che è necessario compiere e fissarne le modalità esecutive.

Ha notato il Serpieri (1) che "anche le modalità tecniche delle occorrenti opere fondiariae non possono essere seriamente studiate, se non subordinatamente al nuovo ordinamento che s'intende dare alla produzione terriera. Certamente, la subordinazione può essere più o meno stretta, ma non mai forse manca del tutto.

"Considerate pur anche la bonifica di una palude, dove forse la subordinazione è minore. Ma, p.es. la misura del franco di bonifica è proprio indipendente dal nuovo piano di colture? E ne è forse indipendente la parte che, ove possibile, conviene riservare ai procedimenti per colmata, in confronto degli altri metodi di prosciugamento? E le modalità della sistemazione idraulico-agraria, che possono essere a loro volta strettamente connesse con l'ordinamento delle colture, non hanno forse alcuna influenza sul progetto di bonifica idraulica?

"Ma che dire poi dei progetti di irrigazione?

"Qui è anche ben più stretto il rapporto con il piano colturale che si vuole attuato, cui è legata la quantità d'acqua utilmente impiegabile sull'unità di superficie e il costo massimo di essa che può essere tollerato".

(1) V. A. Serpieri - Il compito dell'agronomo nella bonifica integrale in La legge sulla bonifica integrale nel primo anno di pubblicazione - Istituto Poligrafico dello Stato - Roma 1931.

D'altra parte, il trapasso dall'uno all'altro ordinamento della produzione può compiersi in un più o meno lungo periodo consecutivo, può avvenire immediatamente o attraverso fasi successive di trasformazione. Occorre, quindi, non solo prevedere le mete finali e adeguate ad esse le opere fondiari, ma anche prevedere il tempo entro il quale la trasformazione deve svolgersi e curare che le opere ed attività concorrenti abbiano un corrispondente sviluppo cronologico.

Ora, a questa precisazione dello scopo da raggiungere, ed alla conseguente adeguazione e coordinamento delle attività necessarie ad attingerlo, la legge provvede, imponendo la preliminare redazione di un piano generale di bonifica. L'art. 4 prescrive, infatti, che, per ciascun comprensorio classificato, deve essere redatto il piano generale di bonifica, il quale contiene il progetto di massima delle opere di competenza statale e le direttive fondamentali della conseguente trasformazione dell'agricoltura, in quanto necessarie a realizzare i fini della bonifica e a valutarne i presumibili risultati economici e d'altra natura.

10. - Il piano generale contiene il progetto di massima delle opere pubbliche, col doppio effetto; di precisare quali sono, nel caso particolare, le opere che debbono considerarsi di competenza dello Stato e di determinarne, nelle grandi linee, le modalità esecutive e la spesa occorrente.

Nell'esame, precedentemente fatto, delle disposizioni dell'art. 2 della legge, si è visto che le opere di carattere pubblico non sono così precisamente indicate nei loro caratteri, da potersi determinare senza un apprezzamento di natura discrezionale. Da un canto, infatti, le opere enunciate nell'articolo sono considerate pubbliche, solo se rispondano al requisito della "necessità ai fini generali della bonifica"; dall'altro, la stessa enumerazione contenuta nell'articolo è soltanto esemplificativa, così che può occorrere di dover considerare come pubbliche, opere che non sono nemmeno enunciate nell'art. 2.

Si rende, quindi, indispensabile una determinazione qualificativa delle opere pubbliche: determinazione che è fatta, appunto, col progetto di massima. Ma poichè la bonifica consta di opere pubbliche e di opere ed attività private, complementari delle prime, il piano generale dovrebbe pure indicare quali sono le opere di competenza dei proprietari ed obbligatorie per essi.

Se non che ho già detto (1) che la legge si è preoccupata di evitare un'eccessiva ingerenza dello Stato nell'organizzazione delle aziende agricole, e questa ingerenza sarebbe certamente eccessiva, se lo Stato dovesse intervenire a stabilire, con la stessa precisione occorrente per le opere pubbliche, anche le opere di competenza dei proprietari.

D'altra parte, prevedere a priori in ogni suo dettaglio l'or-

(1) V. pag. 29

dinamento della produzione agraria, da sostituire a quello esistente, sarebbe tanto più difficile quanto più la modificazione dovesse esser vasta e radicale e quanto più il nuovo ordinamento dovesse instaurarsi a distanza di tempo dall'antico. Possono occorrere opere svariatissime, sia d'interesse comune a più fondi, sia d'interesse di singoli fondi, e la loro esecuzione può richiedere tempo assai lungo, così che i risultati della bonifica debbano essere riferiti a condizioni di mercato imprecisabili, e verisimilmente diverse dalle attuali.

Porsi, quindi, il problema di questa previsione può sembrare assurdo, tanti sono gli elementi d'incertezza. Ma, d'altra parte, rifiutare di porsi tale problema, significa in sostanza eseguire le opere fondiari, che sono il mezzo, senza conoscere il nuovo ordinamento, che è il fine; significa rinunciare ad ogni preoccupazione di spesa e non curarsi di vagliare le imprese al vaglio del loro probabile rendimento.

Il legislatore ha superato questa difficoltà, evitando una preventiva, precisa determinazione delle opere di competenza dei proprietari, e contentandosi di fissare, nelle grandi linee, l'indirizzo della trasformazione della agricoltura nel comprensorio, di tracciare, vorrei dire, il contorno del nuovo edificio agrario da costruire, limitatamente a quanto occorre per formarsi un concetto approssimato del suo costo e del suo rendimento e quindi dei margini di convenienza che esso offre.

L'art. 4 prescrive, perciò, che nel piano generale fanno

parte "le direttive fondamentali della conseguente trasformazione dell'agricoltura, in quanto necessarie a realizzare i fini della bonifica e a valutarne i presumibili risultati economici o d'altra natura".

Non dunque si chiede, come per le opere pubbliche, una previsione delle varie opere da eseguire, ma soltanto le direttive a cui l'attività dei proprietari dovrà informarsi, nel procedere alla trasformazione dell'agricoltura. E queste stesse direttive non debbono essere soverchiamente minute e particolareggiate, bastando tracciare quelle fondamentali: quelle, cioè, che sono indispensabili perchè si realizzino i fini della bonifica.

La circolare 20 maggio 1933 n.26 del sottosegretario per la bonifica integrale, nel dare istruzioni per la redazione dei piani generali, chiarisce che le direttive fondamentali, come sono state contemplate dalla legge, debbono consistere in una serie di vincoli o di norme che il proprietario, nello scegliere il nuovo ordinamento agrario, è tenuto ad osservare, vincoli e norme dettate dai fini pubblici della bonifica.

Si rifletta, avverte la circolare, che l'art.1 pone come condizione della classifica di un comprensorio di bonifica la possibilità di realizzare "rilevanti vantaggi igienici, demografici, economici e sociali". E' appunto la realizzazione di tali rilevanti vantaggi che deve essere assicurata.

Segue da ciò che le direttive fondamentali dovranno in primo luogo preoccuparsi del completo risanamento igienico, escluden-

do quegli ordinamenti agrari che siano incompatibili con esso. Così, nei territori malarici, dovrà di norme instaurarsi - sia pure, ove considerazioni economiche lo impongano, gradualmente - una coltura continua, avvicinata, su terreni razionalmente sistemati nei riguardi idraulico-agrari, con esclusione di quelle forme di pascolo incolte e brado, che necessariamente conserverebbero focolari malarici.

Potranno pure essere imposte quelle modalità di costruzione, ecc., che siano riconosciute necessarie per la difesa antimalarica.

Nei riguardi demografici ed economici, ha predominante importanza, dal punto di vista dello Stato, l'incremento della produzione lorda e del lavoro agricolo, per unità di superficie. Ciò potrà suggerire la esclusione di ordinamenti agrari i quali impieghino al di sotto di un minimo di lavoro manuale, il che implicitamente porterà anche ad assicurare ordinamenti a produzione lorda unitaria non troppo bassa.

Nei riguardi sociali, massima importanza è da attribuire a quelle condizioni che assicurano alla popolazione lavoratrice la possibilità di una vita prettamente e stabilmente rurale; quindi la sua resistenza in campagna, di preferenza in case sparse, e una sufficiente continuità di lavoro agricolo durante l'anno, la quale assicuri che un'alta percentuale del lavoro agricolo totale possa essere data da lavoratori fissi (non avventizi), stabilmente legati all'impresa e come piccoli imprenditori indipenden-

ti, ovvero mediante contratti annui o pluriennali nei quali abbia la più larga possibile applicazione la partecipazione al prodotto. L'importanza sociale di queste condizioni potrà anch'essa suggerire determinati vincoli per i proprietari, contenuti nelle direttive fondamentali di cui si tratta.

E' chiaro, per altro, che, anche intendendo le direttive fondamentali, come vincoli e norme da osservare nella scelta dell'ordinamento produttivo, così che non è tolta, anzi è riconosciuta, nel singolo proprietario, una certa libertà di adottare l'ordinamento agrario che preferisce, tuttavia non è praticamente possibile fissare vincoli e norme, necessari a realizzare i fini della bonifica, senza avere una visione, sia pure globale ed approssimativa, del nuovo indirizzo agrario che si vuole instaurare nel comprensorio.

Le direttive fondamentali sono, in certo senso, la conclusione di un ragionamento che ha per sua premessa la previsione del nuovo indirizzo, sono la enunciazione sintetica dei risultati di un'indagine che parte dall'analisi degli elementi costitutivi del nuovo, desiderato ordinamento.

Se fosse altrimenti, non sarebbe possibile soddisfare all'altra prescrizione dell'art. 4, per la quale le direttive della trasformazione dell'agricoltura devono servire "a valutarne i presumibili risultati economici o d'altra natura".

La legge non considera l'intrapresa di bonifica soltanto sotto il profilo finanziario, e cioè dal punto di vista dell'incre-

mento di reddito fondiario, conseguibile dal proprietario, così da scartare la convenienza della bonifica, se il frutto dei capitali da investire sia inferiore a quello ricavabile da altro analogo impiego; perchè, nel giudizio di convenienza, oltre che la preoccupazione del frutto del capitale, influiscono altri elementi che si attengono agli scopi igienici, demografici e sociali della bonifica. (1)

Ecco perchè l'art. 4 parla di risultati economici e di altre natura, ma questi risultati la legge vuole che siano valutati, che se ne conosca cioè l'entità, per metterla a fronte dello sforzo finanziario occorrente e apprezzarne la convenienza, non dal punto di vista economico-privato del proprietario, ma dal punto di vista dell'interesse della Nazione.

Ora, questa conoscenza dell'entità dei risultati conseguibili e questa valutazione di essi in rapporto al costo non sono praticamente possibili, se non si parte dalla concreta previsione di un dato ordinamento della produzione terriera.

Se non che, la concreta previsione di un nuovo ordinamento è richiesta come un precedente logico per la precisazione delle direttive fondamentali e per la valutazione dei prevedibili risultati della bonifica, ma non costituisce un modello a cui i proprietari debbano necessariamente adattarsi, nello stabilire le modalità di organizzazione e di esercizio della loro azienda.

(1) Cfr. A. Serpieri - Il compito dell'agronomo nella bonifica integrale, op. cit.

Essi restano liberi di adottare qualsiasi altro ordinamento che sia compatibile col rispetto delle norme e dei vincoli imposti dal piano generale.

11. - Particolari prescrizioni, nei riguardi del piano generale, sono contenute nella legge, quando si tratti di comprensori di bonifica di 1^a categoria, che sono specialmente importanti ai fini della colonizzazione, di comprensori ricadenti in zone malariche, ovvero di comprensori soggetti o da assoggettare a vincolo, a termini della legge sui boschi e sui terreni montani (T.U. 30 dicembre 1923, n. 3267).

Nel primo caso, la legge prescrive che il piano generale deve corrispondere ai fini della colonizzazione.

Ha notato il Serpieri (1) che, quando è fine predominante della bonifica la colonizzazione, "i nuovi ordinamenti agrari da costituirsi nei terreni bonificati debbono rispondere a questa duplice condizione: impiegare un'elevata quantità di lavoro umano per unità di superficie; offrire alla popolazione agricola possibilità di residenza stabile e di occupazione sufficientemente continua durante l'anno".

"Ora, le due condizioni poste non si realizzano necessariamente in qualsiasi bonifica".

(1) A. Serpieri - Problemi di colonizzazione - Discorso tenuto a Firenze il 28 novembre 1932, in occasione dell'inaugurazione. /.

"Certo, quando un territorio incolto o a coltura discontinua ed estensiva viene bonificato e con ciò reso atto ad una coltura più estensiva, sempre avviene che aumenta l'impiego non solo del capitale, ma anche del lavoro umano; ma quest'ultimo può aumentare più o meno, a seconda della combinazione produttiva cui si ricorre, a seconda quindi della combinazione di coltura e industria che si attua, e dei rapporti fra le persone concorrenti alla produzione e dei modi di esercizio di questa. In un comprensorio di colonizzazione si vogliono, appunto, combinazioni con prevalenza di lavoro".

"Nè è detto che un'agricoltura intensiva porti sempre con sé residenza stabile e occupazione sufficientemente continua dei lavoratori durante l'anno: il nostro Mezzogiorno, per esempio, offre molti esempi di territori ove l'agricoltura impiega, bensì, per unità di superficie, elevate quantità di lavoro e di capitale, e fornisce alti valori di produzione unitaria - è dunque agricoltura intensiva - ma la massima parte della popolazione lavoratrice non ha possibilità di residenza e di occupazione sufficientemente continua nel territorio, recandosi, invece, da luoghi più o meno lontani, saltuariamente, nei periodi di lavoro. In questi territori, il fine della colonizzazione non è - o non è ancora - pie-

ne dell'anno accademico nel R. Istituto superiore Agrario e Forestale. Vederne il testo, a pag. 223 e segg. del volume La legge sulla bonifica integrale nel terzo anno di applicazione. - Istituto Poligrafico dello Stato - Roma 1933.

namente realizzato".

Perchè il piano generale di bonifica, in un comprensorio specialmente importante ai fini della colonizzazione, soddisfi effettivamente a questi fini, occorre, quindi, che dei vari possibili ordinamenti produttivi sia scelto quello che assicuri il massimo possibile impiego di lavoro umano per unità di superficie e consenta la massima possibile stabilizzazione e continuità di occupazione per il lavoratore agricolo.

L'introduzione dell'ordinamento più adatto ai fini della colonizzazione può richiedere opere pubbliche diverse o di maggior rilievo di quelle generalmente necessarie quando la bonifica non abbia lo scopo predominante della colonizzazione. Da questo punto di vista, il fine di popolamento della zona da bonificare influisce sulle previsioni del progetto di massima delle opere pubbliche, tanto nei riguardi della scelta e delle modalità esecutive, quanto nei riguardi della spesa delle opere occorrenti.

In ogni caso, l'introduzione del tale ordinamento influisce sulle direttive fondamentali della trasformazione dell'agricoltura, nel comprensorio, giacchè, per quanto si è detto, dovranno stabilirsi norme ed imporsi vincoli che assicurino la combinazione produttiva, più adatta ad assorbire il massimo possibile di lavoro umano, con la maggiore stabilità di sede e continuità di impiego della mano d'opera agricola.

Siccome, poi, talvolta lo scopo di popolamento del comprensorio si collega all'altro di diminuire la pressione della mano

d'opera disponibile, (particolarmente del bracciantato agricolo), in altre regioni, trasferendo famiglie coloniche nel territorio da bonificare, la legge prevede (art.38) che possa essere imposto ai proprietari di impiegare famiglie coloniche immigrate, per la coltivazione delle terre, soggetto a bonifica.

Nell'ipotesi di comprensori ricadenti in zone malariche, occorre, anzitutto, avvertire che una zona di territorio è ritenuta malarica, quando presenti condizioni favorevoli alla diffusione simultanea o, a brevi intervalli, di più casi di febbre malarica, contratta sul luogo.

La determinazione delle zone malariche è poi fatta con apposito decreto del Capo dello Stato, promosso dal ministero dell'interno (1).

Non basta, quindi, che in un comprensorio di bonifica si abbia un numero più o meno grande di colpiti da febbri malariche, perchè il comprensorio debba dirsi ricadente in zona malarica, ai fini della legge sulla bonifica integrale. Occorre, invece, che esistano le condizioni perchè una zona possa dichiararsi malarica, a termini delle relative leggi sanitarie, e che la sussistenza di tali condizioni sia stata riconosciuta con apposito decreto presidenziale.

Quando esiste questa formale dichiarazione di zona malarica, la legge stabilisce che il piano generale deve prevedere l'adozione dei mezzi necessari ad impedire la diffusione della malaria e a proteggere da essa i lavoratori adibiti alle opere. Anche qui,

(1) V. art.1 legge 22 giugno 1933 n.851.

La fine di difesa dalla malaria può influire tanto sulla previsione delle opere di carattere pubblico, quanto sulla determinazione delle direttive fondamentali della trasformazione dell'agricoltura. Di queste ultime e della necessità di particolari vincoli a fini igienici si è già, dianzi, accennato (1). Per quanto riguarda le opere pubbliche, basti rilevare che la protezione dei lavoratori, adibiti alle opere, normalmente esige particolari cautele nella ubicazione e nelle modalità costruttive (protezione meccanica) dei ricoveri degli operai, la profilassi chimica, la costruzione e l'esercizio di ambulatori e di infermerie. La necessità d'impedire la diffusione della malaria, durante l'esecuzione dei lavori, può richiedere che si adottino particolari modalità nella esecuzione e si segua un dato ordine cronologico nello sviluppo dei lavori, specialmente idraulici; soprattutto, può esigere che si sopprimano, per quanto è possibile, le condizioni di suolo capaci di determinare o di aggravare le cause di malaricità. Più precisamente, potrà essere necessario che si provveda ad una più minuta regolazione delle acque, con la soppressione di ristagni o con più accurati lavori di disorbo e di manutenzione di canali, ovvero si adottino gli svariati mezzi di lotta antianofelica nelle acque scoperte (petrolizzazione, immissione di gambusie, di verde di Parigi, salsificazione delle acque ecc.) che la scienza e la pratica suggeriscono.

Quando nel comprensorio di bonifica esistano terreni vincolati, a termini della legge sui boschi e sui terreni montani, può

(1) V. pagg. 61, 62

accadere che l'introduzione del nuovo ordinamento produttivo sia incompatibile con la permanenza dei vincoli esistenti. Ad esempio, la conservazione e destinazione boschiva di un vasto territorio di pianura può essere in contrasto coi fini d'intensivazione dell'agricoltura e di popolamento, perseguiti dalla bonifica.

La legge (art.5) risolve questo possibile contrasto, dando la prevalenza ai fini della bonifica e disponendo che, dalla data di approvazione del piano generale, sono consentiti tutti i mutamenti di destinazione dei terreni, necessari all'attuazione del piano stesso, senza che occorra una formale rimozione dei vincoli esistenti, quale sarebbe altrimenti richiesto dal titolo I del T. U. 30 dicembre 1923, n.3267.

Può, invece, accadere che l'attuazione della bonifica richieda l'imposizione di vincoli, sia per il buon assetto idrogeologico dei terreni in pendio, sia per la conservazione dei boschi a difesa delle valanghe, del vento, dal surriscaldamento e, in generale, per gli scopi contemplati dalla citata legge n.3267.

A norma di questa legge e del relativo regolamento 16 maggio 1926, n. 1126, l'imposizione del vincolo richiede la individuazione dei singoli fondi da vincolare, con la precisazione dei relativi confini, speciali forme di pubblicazione della proposta di vincolo, l'esame sopralluogo dei reclami presentati contro la proposta, la determinazione definitiva dei terreni vincolati e la pubblicazione del relativo provvedimento.

La legge sulla bonifica integrale parifica in sostanza questi

vincoli, contemplati dalla legge sui boschi e sui terreni montani, a quelli che sono imposti per assicurare la trasformazione dell'agricoltura nel comprensorio e costituiscono, per gran parte almeno, il contenuto delle direttive fondamentali di essa. E come le direttive fondamentali divengono, come vedremo, obbligatorie con l'approvazione del piano, così diventano efficaci i vincoli per effetto della stessa approvazione. Trattandosi però di limitazioni della proprietà che non si estendono - per regola almeno - a tutto il comprensorio, ma di limitazioni particolari a quelle parti di esso, dove occorre provvedere al riassetto idrogeologico o agli altri scopi accennati, è indispensabile riferire il vincolo ad una data parte del territorio e cioè delimitare le zone da vincolare.

Invece, però, di richiedere la individuazione dei singoli fondi soggetti, com'è richiesto dal T.U. 30 dicembre 1923, n.3267, la legge sulla bonifica si contenta di prescrivere la delimitazione per zone.

12. - La compilazione del piano deve precedere l'inizio delle opere di bonifica. Ciò è nel sistema organico della legge (1), perchè sarebbero frustrati quegli scopi di previsione dei risultati e di adeguazione dei mezzi necessari a conseguirli e ne avrebbe sicuro pregiudizio la coordinazione delle attività concorrenti alla bonifica, se fosse consentito di agire, prima della formazione

(1) V. circolare 20 maggio 1933 n.26 del sottosegretario per la bonifica integrale.

del piano e indipendentemente da esso. La stessa legge, del resto, ammettendo come eccezione, all'art. 111, che le bonifiche in corso al momento dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni "continuino ad essere eseguite, in attesa della formazione o del completamento del piano" conferma implicitamente il divieto di iniziare bonifiche nuove, prima che il piano sia formato.

E', per altro, da notare che la legge parla di formazione del piano, così che i lavori possono iniziarsi quando il piano sia redatto, anche se non ne sia ancora intervenuta l'approvazione che, come vedremo, è demandata al ministero dell'agricoltura e delle foreste.

Può, infatti, avvenire che un piano generale, pur non essendo in tutto approvabile o richiedendo ulteriori integrazioni e modifiche, contenga tuttavia elementi bastevoli, per poter giudicare della possibilità e convenienza di intraprendere talune delle opere previste. In tal caso, l'inizio dei lavori non pregiudica i fini per i quali è imposta la redazione del piano generale e si concilia con l'esigenza pratica di non ritardare i lavori per attendere l'esito di studi che sono spesso difficili e richiedono tempo non breve, o di non affrettare gli studi, e talvolta comprometterne la serietà, per poter corrispondere al bisogno di un pronto inizio dei lavori.

Il piano generale della bonifica è compilato dal ministero dell'agricoltura e delle foreste. L'art. 6 della legge gli attribuisce, infatti, esplicitamente la facoltà di provvedere diretta-

mento agli studi e ricerche, anche sperimentali, necessari alla redazione del piano generale e dei progetti di bonifica, nonché alla compilazione del piano stesso.

Piuttosto che a mezzo dei suoi organi tecnici, il ministero può provvedere agli studi preliminari e alla redazione del piano, servendosi di altre persone, giuridiche o fisiche, a cui può affidare, in concessione, il compito relativo (1).

Di regola, però il piano generale, come i progetti esecutivi delle opere pubbliche, è compilato da colui che aspira alla concessione di queste opere e deve perciò compiere gli studi e predisporre gli atti tecnici, occorrenti alla determinazione delle opere da concedere. E siccome concessionario delle opere pubbliche di bonifica è, per solito, il consorzio dei proprietari (2), sarà normalmente il consorzio a studiare e proporre il piano generale.

Ciò risponde meglio al carattere delle opere di bonifica che, come ho spesso ripetuto, sono costituite da una doppia serie di lavori e di attività, pubbliche e private, strettamente connesse e complementari, le une delle altre. Lo studio preliminare, diretto alla previsione del nuovo ordinamento produttivo e dei mezzi idonei a conseguirlo, terrà, infatti, tanto più facilmente conto

(1) La facoltà di concedere a persone giuridiche o fisiche gli studi preliminari e la compilazione del piano si estende anche ai progetti esecutivi delle opere pubbliche.

(2) V. , in seguito, paragrafo, 27.

del complesso degli interessi, pubblici e privati, a cui la bonifica deve soddisfare, quanto più sia esso stesso il frutto della collaborazione di coloro che questi interessi rappresentano.

Movendo da questa considerazione, la circolare 20 maggio 1933 n.26 del sottosegretario per la bonifica, dichiara conveniente che il compito della compilazione del piano sia assolto di regola dal consorzio dei proprietari, che presenterà il risultato dei suoi studi all'approvazione dello Stato, "rimanendo tuttavia per fermo il concetto che, anche in corso di studio del piano, il consorzio deve tenersi in contatto con gli organi tecnici dello Stato; talchè lo studio stesso risulti, in sostanza, da un'organica collaborazione fra questi e gli organi consortili".

All'uopo, prescrive che siano fissati dei termini di tempo, entro i quali, i consorzi debbono compilare il piano generale, e se non esistano consorzi, dispone che se ne promuova, di regola, la costituzione, secondo le procedure di legge.

Solo nel caso che "lo sviluppo delle opere pubbliche sia tale da rendere presto possibile l'inizio della trasformazione agraria, e non convenga quindi attendere troppo a lungo la costituzione del consorzio" il ministero provvede esso alla compilazione del piano, direttamente o per concessione.

Il piano generale, da chiunque redatto, deve essere pubblicato, perchè ne abbiano conoscenza tutti coloro che vi hanno interesse e possano così proporre le loro osservazioni o reclami.

La legge (art.4) si rimette al regolamento per le modalità

di pubblicazione, e in attesa del regolamento esecutivo, il ministero dell'agricoltura (sottosegretariato per la bonifica integrale) ha fissato le norme procedurali, con circolare del 17 maggio 1933, n.97, la quale, in sostanza, riproduce le disposizioni che, nei riguardi della pubblicazione dei progetti di massima delle opere pubbliche, erano in vigore prima dell'avvento della nuova legge.

La pubblicazione è ordinata dal ministero e, in sua vece, dai capi degli uffici decentrati delle opere pubbliche. Il relativo decreto stabilisce il periodo di tempo entro il quale il piano generale dovrà rimanere depositato presso l'ufficio del genio civile competente, a disposizione del pubblico, e fissa il termine per la presentazione dei reclami.

Il decreto ministeriale è affisso all'albo pretorio di tutti i comuni il cui territorio ricada, anche parzialmente, entro il perimetro del comprensorio soggetto agli obblighi di bonifica (1).

Salvo il caso in cui la bonifica è assunta direttamente dallo Stato, le spese di pubblicazione sono sostenute da colui che aspira all'esecuzione delle opere pubbliche in concessione, il quale è tenuto ad anticiparle, nell'importo che sarà richiesto dall'ufficio del genio civile, incaricato di provvedere alle formalità della pubblicazione. A pubblicazione avvenuta, l'ufficio rende conto all'interessato delle somme spese e procede al dovuto conguaglio.

(1) V. paragrafo 21

Il piano generale, con i referti di pubblicazione e gli eventuali reclami, è sottoposto all'esame del comitato tecnico provinciale che deve pronunciarsi sul progetto di massima delle opere pubbliche, a termini della legge 2 giugno 1930, n.755, e da questo inviato all'ispettore agrario, che lo trasmette all'ufficio decentrato delle opere pubbliche.

Esaurito il procedimento presso gli uffici locali, gli atti sono inviati al ministero dell'agricoltura, che sente il comitato tecnico speciale per la bonifica integrale (1) e il consiglio superiore dei lavori pubblici e promuove, se nulla osti, il decreto ministeriale che approva il piano e provvede in merito ai reclami presentati in sede di pubblicazione di esso.

Il decreto di approvazione è portato a conoscenza degli interessati mediante pubblicazione. Di tale pubblicazione fa cenno l'art. 5 della legge, riferendosi alla imposizione o alla cessazione dei vincoli prescritti dalla legge sui boschi e sui terreni montani. Vi è, però, motivo di ritenere che la pubblicazione occorre anche quando il piano generale non contumpli quei vincoli, essendovi, in ogni caso, comprese quelle direttive fondamentali

(1) Il Decreto R. 7 settembre 1933, che ha istituito il comitato, a termini dell'art.3 del decreto legislativo 13 febbraio 1933, n.215, comprende tra gli affari sui quali il comitato può essere chiamato a pronunciarsi, anche i piani generali di bonifica "per accertarne la rispondenza ai fini sociali ed economici da conseguire, riservato l'esame tecnico delle proposte al Consiglio Superiore dei LL.PP. ed ai comitati tecnici amministrativi degli uffici decentrati delle opere pubbliche".

della trasformazione dell'agricoltura che importano una limitazione del diritto di proprietà dei terreni soggetti a bonifica.

In tal senso è l'interpretazione data alla legge nella citata circolare 17 maggio 1933, n.27, la quale riconosce che l'importanza degli effetti giuridici che derivano dall'approvazione del piano "rende indispensabile che i proprietari interessati abbiano notizia non solamente del piano generale presentato all'approvazione ministeriale, ma anche dell'intervenuta approvazione di esso e delle eventuali modifiche, apportate in sede di approvazione". Dispone, pertanto, che il decreto ministeriale di approvazione sia inserito per estratto nel bollettino degli annunci legali della provincia o delle provincie, nella cui circoscrizione ricade il comprensorio soggetto agli obblighi di bonifica.

Quando, però, il piano contenga anche la delimitazione di zone da assoggettare a vincolo forestale, oltre alla detta inserzione, sarà provveduto all'affissione del testo del decreto, all'albo pretorio dei comuni dove ricadono i terreni da vincolare.

Con la pubblicazione, il piano generale diventa efficace ed è, perciò, atto a produrre gli effetti giuridici, a cui è diretto. Tale efficacia decorre dalla data della pubblicazione, salvo per quanto riguarda l'imposizione e la eliminazione di vincoli, a termini della legge sui boschi e sui terreni montani, perchè, unicamente a tale effetto, l'art. 5 prescrive che il piano diventa esecutivo quindici giorni dopo la pubblicazione.

La diversa decorrenza si spiega con la maggiore gravità del-

le limitazioni nascenti dall'imposizione del vincolo forestale e dalle disposizioni penali che assicurano l'osservanza di questo vincolo (1), così che è parso necessario stabilire un breve periodo di tempo, dalla data della pubblicazione, per facilitare agli interessati la conoscenza del provvedimento.

13. - Ad alcuni degli effetti giuridici del piano generale, ho già accennato, ma conviene, qui, precisarli (2).

Il piano generale ha, anzitutto, l'effetto di determinare qual parte dei lavori e delle attività occorrenti alla trasformazione dell'ordinamento produttivo nel comprensorio di bonifica, sia da ritenersi di competenza dello Stato, in quanto necessaria ai fini generali della bonifica.

In secondo luogo, il piano ha l'effetto di rendere obbligatoria per i proprietari la trasformazione dell'ordinamento produttivo nei loro fondi (3) e di indirizzare il nuovo ordinamento secondo le direttive fondamentali tracciate nel piano (4). Il che importa, come s'è visto, l'imposizione di un limite di diritto pubblico alla proprietà degli immobili nel comprensorio soggetto a bonifica.

(1) V. Titolo I - Capo II del T.U. 30 dicembre 1923, n. 3267.

(2) V. paragrafo 10.

(3) Art. 2 ultimo capoverso della legge.

(4) Art. 38 della legge.

Rientra in questo concetto di limite, anche l'eventuale imposizione dei vincoli previsti dal T.U. 30 dicembre 1923, n. 3267, così che non è il caso di accennarla come un effetto particolare del piano.

In terzo luogo, il piano generale importa la dichiarazione di pubblica utilità, agli effetti della legge sulla espropriazione, delle opere che i proprietari hanno l'obbligo di eseguire, in conformità delle prescritte direttive fondamentali (1).

In fine, se la permanenza delle locazioni in corso sia in contrasto con le direttive del piano generale, l'approvazione del piano rende possibile la risoluzione senza indennizzo dei contratti relativi (2).

14. - E' ovvio che gli effetti del piano generale e in particolare quelli che consistono in un vincolo imposto alla proprietà dei terreni da bonificare, per indirizzarne la bonifica secondo date direttive, suppongono la determinazione del territorio a cui il piano si riferisce e cioè la delimitazione del comprensorio soggetto agli obblighi di bonifica.

Finchè tale determinazione non è fatta, manca la possibilità di precisare in quali immobili debba modificarsi l'ordinamento produttivo e debbano perciò seguirsi le direttive all'uopo fissate.

(1) Art. 92 della legge.

(2) Art. 39 della legge.

te nel piano. Sebbene, però, la legge (1) preveda la delimitazione del comprensorio soggetto agli obblighi di bonifica, da farsi a cura del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, non prescrive che sia fatta prima, od almeno contemporaneamente al piano, come sarebbe stato logico, dato il carattere preliminare di tale delimitazione.

Dovrebbe, quindi, inferirsene che, nei casi in cui il piano sia approvato prima della determinazione dei confini del comprensorio soggetto a bonifica, restano necessariamente sospesi quegli effetti del piano generale che sono condizionati a questa determinazione; è, cioè, sospesa l'efficacia delle limitazioni imposte alla proprietà e, con essa, la risoluzione delle locazioni, eventualmente in contrasto con le direttive del piano (2).

D'altra parte, poichè per il procedimento di approvazione della proposta di delimitazione del territorio, soggetto agli obblighi di bonifica, sono prescritte le stesse forme previste per l'approvazione del piano generale, è da ritenere che la proposta sarà il più delle volte presentata contemporaneamente al piano e sarà approvata con lo stesso decreto di approvazione del piano stesso.

(1) Art. 3 ultimo capoverso.

(2) Non sono naturalmente sospesi gli effetti del piano per quanto riguarda i vincoli forestali e la risoluzione delle locazioni incompatibili con questi vincoli, giacchè per il vincolo forestale l'art. 5 esige che la determinazione delle zone da vincolare sia fatta e fa dipendere da questa determinazione l'imponibilità del vincolo.

CAPO III.

L. CONVENIENZA ECONOMICA - PRIVATA DELLA BONIFICA

Sommario: 15. Convenienza della bonifica dal punto di vista pubblico e dal punto di vista privato. - 16. L'attribuzione a carico dello Stato di tutta la spesa delle opere pubbliche o di una parte di essa. - 17. Il concorso della provincia e dei comuni nella spesa delle opere pubbliche. - 18. Il concorso dello Stato nella spesa delle opere di competenza dei proprietari. - 19. I premi d'incoraggiamento per la sperimentazione di nuovi ordinamenti produttivi. - 20. La quota di spesa delle opere di bonifica a carico dei proprietari. Natura giuridica del contributo dei proprietari. - 21. Quali sono i proprietari chiamati a contribuire nella spesa. Distinzione tra perimetro di trasformazione e perimetro di contribuzione. - 22. Lo Stato e gli enti locali concorrono come proprietari per i beni di loro pertinenza. - 23. Come si ripartisce fra i proprietari la quota di spesa a loro carico.

15. - Ho già detto che la legge sulla bonifica integrale parte dal presupposto che gli ordinamenti della produzione terriera, esistenti nei comprensori di bonifica, rispondono alle particolari condizioni d'ambiente fisico e sociale ed anzi, per regola, sono i più appropriati a quelle condizioni ed i più convenienti, dal punto di vista dell'economia privata. Se, perciò, si vuole sostituirli

Quello a un dato ordinamento attuale un diverso ordinamento, perchè ritenuto più conforme a un tipo più elevato di civiltà e capace di migliori risultati per l'interesse collettivo, non si può prescindere dall'intervenire sulle condizioni d'ambiente per tentare di modificare il stato favorevole alla costituzione desiderata.

Sulla base di questo presupposto, la legge, come abbiamo visto, affida essenzialmente allo Stato il compito di modificare le condizioni ambientali, in modo da render possibile l'ulteriore attività dei proprietari, diretta a variare correlativamente l'ordinamento tecnico culturale dei loro fondi.

Se però la manutenzione delle condizioni dell'ambiente fisico e sociale può servire, anzi è indispensabile, a eliminare gli ostacoli che l'ambiente oppone o a rendere, conseguentemente, possibile ai proprietari di trasformare l'ordinamento della produzione, non è detto che basti a rendere questa trasformazione conveniente dal punto di vista economico-privato dei proprietari.

Devi darsi che le opere preliminari, necessarie alla modifica delle condizioni ambientali e le opere integrative dirette ad utilizzare i risultati di questa modifica, ed a variare l'organizzazione e l'esercizio dell'agricoltura, impieghino investimenti di capitale che non diano sufficiente remunerazione. In tale ipotesi, dal punto di vista economico privato del proprietario, la convenienza della trasformazione e se si vuole tuttavia che questa si effettui, perchè la si ritiene conveniente dal punto di vista dell'interesse generale, è necessario che lo Stato concorra

nella spesa, in misura tale che l'onere per i proprietari si riduca di quanto è necessario per rendere remunerativa l'impresa.

A questo fine, appunto, la legge prevede un doppio ordine di concorso dello Stato: il contributo nella spesa delle opere pubbliche ed il sussidio alle opere di competenza dei proprietari.

Detta la funzione che questo concorso ha, nell'ordine finanziario, e cioè quella di sanare lo sbilancio dell'intrapresa, dal punto di vista economico privato, non dovrebbe essere prestabilita la misura del contributo o del sussidio statale, perchè il loro complessivo importo dovrebbe, caso per caso, adeguarsi allo sbilancio da fronteggiare.

Se non che, quando si dice che un dato ordinamento produttivo non è conveniente per il proprietario interessato, ciò significa che il frutto dei capitali fondiari da impiegare per la bonifica è presumibilmente inferiore a quello conseguibile da altri impieghi; vuol dire che l'esecuzione della bonifica importa un sacrificio di redditi, che si considera compensato dalla realizzazione di altri fini d'interesse pubblico.

Per quanto importanti sieno questi fini, è certo però che la convenienza per lo Stato di conseguirli può venir meno se il richiesto sacrificio di redditi superi certi limiti. Il legislatore ha ritenuto necessario, perciò, di stabilire una misura-limite di concorso statale, da non superare per l'esecuzione della bonifica; in altre parole, il legislatore, fissando una misura massima di

concorso della spesa da parte dello Stato, ha determinato il limite di convenienza pubblica della trasformazione dell'ordinamento produttivo.

Da ciò segue che, se per ottenere la bonifica di un dato comprensorio, occorra compensare il sacrificio di redditi con un concorso dello Stato, eccedente la misura-limite prefissa, la bonifica non potrà essere eseguita.

Come si concilia questa conseguenza di impossibilità economica di esecuzione della bonifica, con la classifica del comprensorio soggetto a bonifica, e cioè col compito, affidato allo Stato, di promuovere la trasformazione dell'ordinamento produttivo in quel dato comprensorio?

Evidentemente le norme degli articoli 2, 3 e 38 che sanciscono l'obbligatorietà della bonifica vanno armonizzate con le disposizioni degli art. 4, 7 e 8 che prescrivono la valutazione dei presumibili risultati della bonifica e fissano un limite al concorso statale nella spesa; così che deve intendersi esistente un dovere giuridico dello Stato (1) di eseguire la bonifica, in quanto sia economicamente possibile compierla, mantenendo il concorso statale nei limiti prefissi.

Giova, per altro, aggiungere che un'impossibilità assoluta di eseguire la bonifica non vi sarà verisimilmente mai, ma piuttosto

(1) Senza, beninteso, che esista un corrispondente diritto degli interessati.

testo una impossibilità relativa, in relazione cioè a un dato ordinamento della produzione terriera e in relazione ad una data situazione di mercato.

Nella scelta di un nuovo piano di colture e connesso industria, come nella scelta di nuovi rapporti fra proprietà, impresa e mano d'opera, vi sono infinite combinazioni possibili e perciò non è da escludere che taluna di queste combinazioni sia tale da permettere di attingere i fini pubblici della bonifica, senza esporre a perdite non compensabili col concorso statale. Ciò sembra tanto più probabile quando si consideri il peso che sulla convenienza della bonifica ha la durata del periodo di trasformazione, così che un'opportuna gradualità ed una savia successione cronologica delle opere fondiarie occorrenti possono assicurare ad un dato ordinamento produttivo quella convenienza che mancherebbe nel caso di repentina introduzione (1).

Inoltre, il reddito fondiario, a parità di altre circostanze, in relazione a date condizioni di prezzo dei prodotti, così che, se, in una certa situazione di mercato, l'introduzione di un dato ordinamento produttivo può condurre a un incremento di reddito fondiario non compensativo dell'onere che è a carico dei proprietari, può bene accadere che, mutata tale situazione, il compenso

(1) V. A. Serpieri - Il compito dell'agronomo nella bonifica integrale in La legge sulla bonifica integrale nel primo anno di applicazione - Istituto Poligrafico dello Stato - Roma 1931

non manchi e la bonifica si dimostri conveniente.

E poichè la scelta del momento di esecuzione della bonifica rientra nei poteri discrezionali dello Stato, il dovere giuridico di eseguirla ben si concilia con la libertà di determinazioni in ciò che riguarda il tempo in cui la bonifica deve essere eseguita.

Tra le norme che disciplinano il concorso dello Stato nella spesa, ho, anzitutto, ricordata quella che contiene il concorso entro una data misura massima, come quella che segna il limite di convenienza pubblica della trasformazione.

In secondo luogo, poichè il concorso dello Stato ha lo scopo di sanare lo sbilancio dell'intrapresa, devo notare che il concorso non può logicamente essere determinato in una misura fissa ed eguale per qualunque impresa di bonifica, ma deve necessariamente variare, per adeguarsi alla diversa entità dello sbilancio da sanare.

Questo principio è adottato dal legislatore con qualche limitazione, consigliata dalla considerazione dell'estrema difficoltà di prevedere i risultati economici della trasformazione dell'ordinamento produttivo.

Appunto, in vista di questa difficoltà, una norma che deferisse alla pubblica amministrazione l'apprezzamento del prevedibile sbilancio per commisurare ad esso il concorso dello Stato, potrebbe dar luogo a inconvenienti pratici, tanto più gravi quanto minore fosse la competenza tecnica dell'ufficio statale incaricato e più difficile e complessa la previsione da formulare. Il

legislatore ha voluto, perciò, riferirsi a taluni esponenti obbiettivi dell'onerosità della bonifica, per stabilire esso medesimo una graduazione di contributi, presumibilmente adeguata al bisogno.

Gli elementi obbiettivi da cui si può normalmente trarre una nozione della diversa remuneratività dell'impresa di bonifica sono di un triplice ordine.

1) Il raggiungimento di certi fini, in particolare il popolamento di un dato comprensorio, il quale esiga l'introduzione di ordinamenti adatti ad assicurare il massimo possibile assorbimento di lavoro umano, con la maggiore stabilità di sede e continuità di impiego, è certo causa normale di una maggiore onerosità di opere pubbliche e private, con la probabile conseguenza di minore remuneratività della bonifica, dal punto di vista economico privato dei proprietari.

2) Inoltre, tra le opere da eseguire ve ne sono alcune che normalmente importano un frutto adeguato del capitale in esse investito ed altre, come le opere di riassetto idrogeologico dei terreni in pendio, che, invece, hanno piuttosto l'effetto di ridurre che di aumentare il reddito fondiario, almeno immediatamente, per il frequente divieto di talune forme attive di cultura. È giusto, perciò, che la legge la quale, dal punto di vista della eseguibilità delle opere, prescinde affatto dalla loro diversa natura tecnica, per considerarle soltanto come mezzi concorrenti alla desiderata trasformazione dell'ordinamento produttivo, ten-

ga conto, invece, delle differenti caratteristiche tecniche delle opere da eseguire, come esponenti della diversa onerosità dell'impresa di bonifica.

3) In fine, in un Paese come il nostro, dove tanto vario e diversamente favorevoli al progresso agricolo sono le condizioni di suolo e di clima, la parte di territorio dove la bonifica va eseguita non è senza importanza dal punto di vista della remuneratività dell'impresa.

In gran parte dell'Italia settentrionale e centrale, le più propizie condizioni climatiche e meteorologiche, la frequenza di acque perenni, adatto a facili irrigazioni, la relativa semplicità dei problemi tecnici di riassetto idraulico da risolvere per la bonifica, l'esistenza, attorno ai comprensori da bonificare, di un territorio sistemato da cure secolari, interamente colonizzato e fortemente produttivo, ecc. ecc., costituiscono un insieme di cause, per le quali, normalmente, la bonifica esige un minore impiego di capitali, offre minori rischi, si presenta relativamente più redditizia per i proprietari interessati.

Diversa cosa è per l'Italia meridionale e insulare o per alcune poche regioni del centro e del settentrione, dove quasi nessuna di quelle circostanze si verifica e dove, spesso, mancano perfino gli esempi da seguire per la trasformazione fondiaria, così che la introduzione di nuovi ordinamenti rappresenta spesso una nuova, rischiosa esperienza.

Il legislatore ha quindi graduata la misura dei contributi

con riferimento al fine della bonifica, alla natura delle opere da eseguire, al territorio dove ricade il comprensorio da bonificare.

Ha, però, considerato (com'ere naturale) questa graduazione di contributi in relazione alla prevista, diversa onerosità della bonifica, come rispondente a condizioni mediamente verificabili e perciò non ha escluso che, in taluni casi, il concorso statale possa contenersi al di sotto della misura normalmente ritenuta necessaria.

Questa possibile riduzione è stata però concepita come eccezionale nel sistema della legge, richiedendosi, per applicarla, che "i risultati economici della bonifica si presentino sicuramente favorevoli". Quando, tuttavia, questa previsione possa farsi, la legge non pone alla riduzione altro limite che quello di non "escludere per i proprietari la convenienza della bonifica" (1) e lascia allo Stato di diminuire il concorso nelle opere pubbliche o il sussidio nelle opere integrative private o l'uno o l'altro assieme, secondo ritenga più opportuno.

Nella circolare 20 maggio 1933, n.26, si accenna alla convenienza di scegliere, tra i vari possibili modi di riduzione del concorso statale, la diminuzione della "quota di costo assunta" dallo Stato per le opere pubbliche senza così rallentare, anzi intensificando lo stimolo del proprietario alla esecuzione delle

(1) Art. 9 della legge.

opere pubbliche per effetto della riduzione della quota assunta dallo Stato, tanto maggiore sarà per essi lo stimolo a compiere le opere integrative di loro spettanza, per affrettare la trasformazione dell'ordinamento produttivo e conseguire più sollecitamente quell'incremento di reddito fondiario che deve permettere ad essi di fronteggiare le spese incontrate e di trarre un frutto dal complesso dei capitali investiti nella trasformazione.

Se non che, quando sarà possibile quest'apprezzamento dei risultati economici delle bonifiche, per addivenire alla riduzione del concorso statale nella spesa?

Abbiamo visto che, nel piano generale della bonifica, devono essere contenuti gli elementi necessari a valutare i presumibili risultati economici dell'intrapresa. Sarà in quella sede, perciò, che potrà apprezzarsi se la parte di costo globale (di opere pubbliche e private) che resta a carico del proprietario, dopo detratti i contributi statali, trovi insufficiente, adeguato od eccessivo compenso nel prevedibile incremento di reddito fondiario.

Nel primo caso, dovendosi riconoscere, almeno per un certo periodo di tempo avvenire, non conveniente la bonifica pel proprietario, quand'anche lo Stato assumesse a suo carico la quota massima di costo globale ammessa dalla legge, la bonifica non dovrebbe essere eseguita. Nel secondo caso, la bonifica andrebbe fatta, senza modifiche della misura normale del concorso dello Stato nella spesa. Nel terzo caso, in fine, riconoscendosi eccessivo tale concorso, bisognerebbe ridurre la misura per evitare un ingiusti-

ficibile arricchimento del proprietario a spese dello Stato.

Se non che, questa valutazione preventiva, fatta col piano generale sulla base di elementi sommari e di larga approssimazione, presenta inevitabili incertezze, mentre, come si è visto, il legislatore ammette la riduzione della quota globale di spesa a carico dello Stato, solo quando i risultati economici della bonifica appaiono sicuramente favorevoli.

Opportunamente, perciò, la citata circolare n.26 stabilisce che, ove lo studio economico del piano generale ponesse capo al convincimento della possibilità di ridurre la quota di spese a carico dello Stato, ciò dovrà avere applicazione nel primo lotto di opere statali successivamente concesso, ma non esclude revisioni nei singoli lotti successivi.

16. - Chiariti i criteri che informano le disposizioni regolatrici del concorso dello Stato nella spesa della bonifica, conviene passare ad un più particolareggiato esame di tali disposizioni, esponendole partitamente, a seconda che riguardino le opere pubbliche statali o le opere integrative di spettanza dei proprietari.

Si è visto che la misura del concorso è diversa secondo la natura tecnica delle opere da eseguire, secondo la parte del territorio dello Stato dove ricade il comprensorio di bonifica e secondo la specialità del fine della bonifica stessa.

In applicazione di queste direttive, la legge (1) distingue anzitutto tra le varie opere pubbliche eseguibili, le opere di rimboschimento e ricostituzione di boschi deteriorati, di correzione dei tronchi montani di corsi d'acqua, di rinsaldamento delle relative pendici, anche mediante la creazione di prati o pascoli alberati, di sistemazione idraulico-agraia delle pendici stesso (2). E tali opere pone a carico totale dello Stato, in vista dei risultati che esse normalmente offrono e che, come si è detto, assai raramente conducono, almeno in via immediata e in tempo abbastanza prossimo, ad un incremento di redditi, corrispondente all'investimento di capitali che esigono.

In particolare, su questo trattamento economico delle opere di sistemazione montana ha influito la giusta preoccupazione di non discostarsi dalle direttive della legislazione sui boschi e sui terreni montani, che addossa totalmente allo Stato la spesa di sistemazione. Mancherebbe, infatti, un giustificato motivo per ridurre il concorso statale ed aumentare correlativamente l'onere dei proprietari dei terreni soggetti a sistemazione, quando questi ricadano in comprensori di bonifica e quando cioè sono soggetti anche agli altri pesi dipendenti dalla obbligatorietà della bonifica.

Una stessa preoccupazione di non rendere più gravosa la con-

(1) Art. 7

(2) Art. 2 lett. a).

dizione dei proprietari di terreni, nei comprensori di bonifica, ha suggerito un trattamento speciale delle opere idrauliche, prevalentemente connesse con la bonifica (1), essendo prescritto che esse sono disciplinate, nei riguardi dell'onere della spesa, a norma delle leggi sulle opere idrauliche e con riguardo alla categoria di cui presentino i caratteri.

A norma delle leggi sulle opere idrauliche (2), le opere rivolte alla sistemazione di pianura dei corsi d'acqua pubblici, si distinguono in cinque categorie.

Appartengono alla prima categoria le opere che hanno per unico oggetto la conservazione dell'alveo dei fiumi di confine.

Appartengono alla seconda categoria:

a) le opere lungo i fiumi arginati e loro confluenti pure arginati, dal punto in cui le acque cominciano a correre entro argini e difese continue, e quando tali opere provvedono ad un grande interesse d'una provincia;

b) le nuove inalveazioni, rettificazioni ed opere annesse, che si fanno al fine di regolare i medesimi fiumi.

Sono di terza categoria, le opere, non comprese tra quelle della prima e seconda categoria, che provvedono alla sistemazione di corsi d'acqua, allo scopo:

1) di difendere ferrovie, strade ed altre opere di grande

(1) Cfr. pag. 40 e segg.

(2) Cfr. principalmente il T.U. 25 luglio 1904, n.523 e 13 luglio 1911, n.774.

interesse pubblico, nonché beni demaniali dello Stato, delle provincie e dei comuni;

2) di migliorare il regime di un corso d'acqua con opere classificate in 1^a o in 2^a categoria;

3) di impedire inondazioni, straripamenti, corrosioni, invasioni di ghiaie o altro materiale di alluvione, che possano recare rilevante danno al territorio o all'abitato di uno o più comuni, o, producendo impaludamenti, possano recar danno all'igiene e all'agricoltura.

Nella quarta categoria, ricadono le opere non comprese nelle precedenti e riguardanti la sistemazione dell'alveo e il contenimento delle acque:

1) dei fiumi e torrenti;

2) dei grandi colatori e importanti corsi d'acqua.

Infine, alla quinta categoria appartengono le opere che provvedono specialmente alla difesa dell'abitato di città, di villaggi e di borgate contro le corrosioni di un corso d'acqua o contro le frane.

L'enunciazione dei caratteri per la classificazione delle opere tra le varie categorie chiarisce come la legge non consideri il corso d'acqua nel suo complesso, ma per singoli tronchi, così che non è escluso, anzi è esplicitamente ammesso, che uno stesso corso abbia opere classificate in diverse categorie.

Qualora, pertanto, dentro o fuori di un comprensorio di bonifica, scorrano corsi d'acqua la cui sistemazione sia necessa-

ria ai fini della bonifica, occorrerà esaminare quali siano i caratteri ed i fini particolari che le opere si propongono, alla stregua delle norme contenute nelle leggi sulle opere idrauliche, per riconoscere di quale categoria abbiano i caratteri le opere necessarie alla sistemazione del corso o dei singoli tronchi di esso (1).

(1) I caratteri delle opere di prima categoria non hanno bisogno di chiarimento, perchè la qualità di fiume di confine è un dato geografico di tutta evidenza. D'altra parte, la distinzione in apposita categoria delle "opere di conservazione dell'alveo" di questi fiumi si giustifica con la necessità di provvedere alle opere stesse, mediante accordi con gli stati confinanti.

Le opere di seconda categoria, giusta la dizione letterale della legge, sono opere di integrazione o di perfezionamento di difese esistenti, dovendo eseguirsi soltanto lungo i fiumi arginati "dal punto in cui le acque cominciano a correre entro argini o difese continue". E' vero che sono previste anche "nuove inalveazioni, rettificazioni ed opere annesso" ma in quanto servano a regolare i medesimi fiumi e perciò al solo scopo di migliorare il regime di un tronco fluviale, già munito di argini e di difese.

A rigore, quindi, non dovrebbero essere considerate di seconda categoria le opere dirette a iniziare la sistemazione di corsi d'acqua, nei loro tratti ancor privi di argini o di difese. Se non che ciò avrebbe condotto ad una situazione statica, per la quale sarebbe stata impedita la costruzione di nuove opere, anche là dove maggiore fosse il dissesto idraulico e più urgente la necessità di un intervento.

La prassi amministrativa fu condotta perciò a forzare la legge, intendendola nel senso che la continuità della difesa, che è la caratteristica essenziale delle opere di seconda categoria, dovesse essere non già una condizione preesistente, ma il risultato finale delle opere da eseguire.

Fu, in tal modo, possibile classificare non solo opere neces-

Basterà accertare la sussistenza dei caratteri delle varie

sarie a completare difese discontinue, ma anche ad eseguire opere del tutto nuove: ciò che, in sostanza, condusse a dar rilievo soltanto alla seconda delle caratteristiche enunciate dalla legge e cioè allo scopo delle opere, le quali devono provvedere ad un grande interesse di una provincia.

Poichè, la classifica delle opere, nella seconda categoria, è fatta con legge, questa prassi potette formarsi ed avere giuridiche conseguenze, nonostante l'evidente contrasto con le disposizioni legislative.

Le opere di terza categoria sono, in sostanza, quelle che, non essendo comprese nelle due categorie precedenti, ripariano a un dissesto idraulico di qualche rilevanza, da cui siano minacciati importanti interessi pubblici.

Esse, infatti, provvedono a impedire inondazioni, straripamenti, corrosioni, invasioni di ghiaie o altro materiale di alluvione che possano recare rilevante danno al territorio o all'abitato di uno o più comuni o, producendo impaludamenti, possano recar danno all'igiene o all'agricoltura.

Poichè lo scopo enunciato è quello genericamente proprio ad ogni opera idraulica, la distinzione fra la terza e le altre categorie è più quantitativa che qualitativa: deriva cioè dalle minore importanza degli interessi difesi, che, per la seconda categoria, sono quelli di un'intera provincia e per la terza, quelli di uno o più comuni.

La legge, però, precisa ulteriormente i criteri di distinzione, enunciando come indice dell'importanza dell'opera, il suo scopo di difesa di ferrovie, strade ed altre opere di grande interesse pubblico, nonché beni demaniali dello Stato, delle provincie dei comuni. Se, infatti, un corso d'acqua minaccia le comunicazioni, ordinarie o ferrate, se danneggia beni che servono di mezzo immediato all'esercizio di una funzione pubblica (ad es. opere di fortificazione ecc.) è evidente la necessità di apprestare le opportune difese e l'importanza per l'interesse pubblico, delle opere relative. Così pure è evidente l'importanza delle opere "dirette a migliorare il regime di un corso d'acqua che abbia

categorie, non richiedendo la legge che si proceda ad una classifi-

opere classificate in 1^a o 2^a categoria", perchè in tal caso le opere di terza categoria integrano le altre di 1^a o di 2^a e indirettamente concorrono al miglior conseguimento dei fini di queste ultime.

Un cenno speciale merita la possibilità, prevista dalla legge, che siano classificate in terza categoria le opere dirette ad impedire inondazioni, straripamenti ecc. che producendo impaludamenti, possano recar danno all'igiene o all'agricoltura. Poichè questa disposizione comparve per la prima volta nella legislazione sulle opere idrauliche, con la legge 3 marzo 1893, n. 137, quando era da tempo in vigore la legge 25 giugno 1882, n. 869, che appunto provvede ai terreni paludosi o difettosi di scolo, non si può ritenere che la disposizione sia stata assorbita e tacitamente abrogata dalle varie leggi sulla bonifica idraulica. Occorre quindi, chiarire la differenza tra opere idrauliche di terza categoria e opere di bonifica idraulica, perchè se le prime hanno lo scopo di evitare le esondazioni dei corsi d'acqua, produttive di impaludamenti, le seconde si rivolgono egualmente ad eliminare la palude, nè è escluso, anzi è previsto (art. 2 lettere b) e d) del R.D.L. 13 febbraio 1933, n. 215) che per la bonifica di un comprensorio possano concorrere opere di difesa dalle acque e opere di bonificazione idraulica.

Un criterio differenziale può trovarsi nell'origine degli impaludamenti che si vogliono eliminare. Perchè se l'acquitrinio è effetto esclusivo dell'esondazione di un corso d'acqua, così che basti, per evitarlo, di costruire degli argini o, in generale, di migliorare il regime di un corso d'acqua, si dirà che le opere da eseguire sono idrauliche, ancorchè dirette a impedire impaludamenti. Se invece il ristagno delle acque dipende, almeno prevalentemente, da condizioni di terreno, depresse rispetto al naturale recipiente, si dirà che si tratta di bonifica idraulica. Non si può negare, tuttavia, che esiste una indubbia imprecisione di limiti fra le opere dell'una e dell'altra specie e, nel fatto, si trovano classificate tra le idrauliche, opere che hanno sicuramente la natura tecnica di bonifica idraulica.

ficazione delle opere, con le forme nelle quali sarebbe prescrit-

Per le opere di quarta categoria la legge non ci dà una vera e propria definizione, limitandosi a dire che sono quelle - non comprese nelle categorie precedenti - e dirette alla sistemazione dell'alveo ed al contenimento delle acque dei fiumi e torrenti, dei grandi colatori e importanti corsi d'acqua.

Poichè anche le opere delle altre categorie, in sostanza, tendono ai due scopi di sistemare l'alveo o di contenere le piene, la caratteristica delle opere di quarta categoria non consiste nella differente natura tecnica o nella diversità degli scopi, ma nella diversa mole e nella minore importanza delle opere per l'interesse pubblico.

Considerando che l'attuale quarta categoria corrisponde alla terza di quello previsto dalla legge 20 marzo 1865, n. 2284 e che l'art. 96 di questa legge parla di difese dalle corrosioni che mettono in pericolo gli interessi di molte possidenze e di arginature parziali di qualche tratto di fiume o di piccoli corsi d'acqua d'interesse di un limitato territorio, appare chiaro che il legislatore il quale con le opere di seconda categoria si è preoccupato della tutela di "un grande interesse della provincia" e con quelle di terza del pericolo di rilevanti danni "al territorio o all'abitato di uno o più comuni"; qui si occupa di difese limitate e parziali, dirette prevalentemente alla tutela delle proprietà rivierasche.

Una figura particolare hanno le opere di quinta categoria che provvedono specialmente alla difesa dell'abitato di città, di villaggi e di borgate, contro le corrosioni di un corso d'acqua e contro le frane, giacchè lo scopo enunciato non è tanto quello di sistemare il fiume (come è delle opere di terza categoria, che pure provvedono alla difesa dell'abitato di uno o più comuni) quanto quello di impedire le minacce alla stabilità dell'abitato. Non potrebbero, quindi, essere comprese in questa categoria le opere che solo indirettamente giovassero a tale stabilità, essendo in prima linea dirette a migliorare il regime del corso d'acqua, nè potrebbero esservi incluse quelle che servissero, non a impedire le corrosioni e le frane, ma le inondazioni e gli straripamenti.

ta dalle leggi sulle opere idrauliche (1). Dall'accertamento dell'appartenenza all'una o all'altra categoria dipende la misura del concorso dello Stato nella spesa, che è diversamente stabilita a

(1) I criteri distintivi delle varie categorie di opere idrauliche non sono sufficienti ad una precisa identificazione delle opere appartenenti all'una o all'altra categoria, perchè, se si toglie la prima categoria, che si riporta a un dato geografico, sicuramente e immediatamente accertabile, tutte le altre hanno requisiti suscettibili di apprezzamento discrezionale.

Occorre, quindi, un atto che dichiari l'esistenza dei requisiti previsti e classifichi le opere in una data categoria.

Se non che di questa esigenza la legge sulle opere idrauliche si occupa soltanto in relazione ai compiti propri dello Stato, quando cioè debba la pubblica amministrazione eseguire i lavori o contribuire nella spesa in misura prefissa.

Un atto formale di classifica è perciò richiesto soltanto per le opere di 2^a e di 3^a categoria.

Alla classifica in 2^a categoria si provvede con legge.

L'iniziativa per la classificazione può esser presa da chiunque vi abbia interesse e ne presenti domanda, corredata dei necessari elementi di fatto, al ministero dei LL.PP. Questo sente il consiglio dei lavori pubblici e, previ accordi col ministero delle finanze, sottopone la proposta (ove la creda accoglibile) al consiglio dei ministri per la presentazione dell'apposito disegno di legge.

Per la classificazione in 3^a categoria, occorre che sulla proposta siano sentiti i comuni e le provincie interessate, i quali debbono pronunciarsi non oltre due mesi dalla richiesta, altrimenti la mancata pronuncia è considerata come consenso.

Successivamente, il ministero dei LL.PP. sente il parere del consiglio superiore dei LL.PP. e promuove il decreto presidenziale di classificazione.

Anche in questo caso l'iniziativa per la classificazione può esser presa su richiesta degli interessati o direttamente dal ministero.

seconda della diversa importanza, per l'interesse pubblico, delle varie categorie.

La spesa della sistemazione è sostenuta interamente dallo Stato, quando si tratta di opere di 1^a categoria.

Le opere della 2^a e 3^a categoria, pur essendo in prevalenza dirette a soddisfare interessi pubblici dello Stato, fanno sentire i loro effetti immediati in una cerchia locale d'interessi, perchè, in prima linea, avvantaggiano quella parte di territorio dove sono i terreni e gli abitati soggetti alle espansioni o alle corrosioni dei corsi d'acqua. In corrispettivo del vantaggio speciale che deriva ai proprietari degli immobili difesi dalle esondazioni o dalle corrosioni, essi sono chiamati perciò a contribuire nella spesa.

Nella spesa delle opere di seconda categoria, lo Stato concorre col 75% e i proprietari interessati col 25%, e in quelle di terza categoria rispettivamente col 70 e col 30% (1).

La legge, però, si è preoccupata di evitare oneri eccessivi e carico dei proprietari contribuenti e perciò, da una parte ha permesso che la quota di spesa da essi dovuta sia corrisposta in rate annuali, dall'altra, ha stabilito che il contributo annuo dei

(1) Le norme del T.U. 25 luglio 1904 e della legge 13 luglio 1911 relative alla ripartizione della spesa delle opere idrauliche di 2^a e di 3^a categoria, sono state modificate dal T.U. 14 settembre 1931, n. 1175 per la riforma dei tributi locali, che ha esonerato le provincie e i comuni, ponendo anche la loro quota di spesa a carico dello Stato.

proprietari interessati non possa superare i cinque centesimi della relativa imposta principale sui terreni e fabbricati, rimanendo ogni eccedenza a carico dello Stato.

Le opere della 4^a e 5^a categoria sono, invece, per regola a carico totale di coloro (proprietari o comuni) che vi hanno interesse. Le opere di 4^a categoria possono però essere dichiarate obbligatorie per i proprietari, quando si tratti di prevenire danni gravi ed estesi, e in tal caso lo Stato concorre in misura non superiore al terzo della spesa.

Nelle opere di 5^a categoria, lo Stato può concorrere in misura non maggiore del terzo della spesa, quando questa sia sproporzionata alle forze riunite del comune e dei proprietari interessati (1).

Questa disciplina delle opere di 4^a e 5^a categoria, nei riguardi della spesa, e le caratteristiche di queste opere che consistono in difese limitate e parziali, dirette prevalentemente alla tutela delle proprietà rivierasche o dell'abitato di un comune, fanno ritenere, per altro, che mai o quasi mai occadrà di dover considerare di 4^a o di 5^a categoria le opere di difesa dalle acque, necessarie ai fini generali della bonifica. Appunto perchè le opere idrauliche, da eseguire come opere pubbliche di bonifica, devono essere necessarie ai fini generali della bonifica, esse

(1) La legge 30 giugno 1904, n. 293 eleva a due terzi tale concorso per i comuni aventi popolazione inferiore ai 15 mila abitanti. V. per maggiori notizie sull'argomento, Vitale A. - Il regime delle acque nel diritto pubblico e privato italiano, pag. 212 e segg. - Milano, Hoepli, 1920.

devono servire, come ho più volte chiarito (1), a ottenere quel risultato comune e complessivo, che è la mutazione delle condizioni ambientali, necessarie all'introduzione del nuovo ordinamento produttivo, e non già al conseguimento di risultati particolari e parziali, quale sarebbe la difesa dalle corrosioni o dalle frane di terreni ed abitati rivieraschi. In particolare, è per regola da escludere che le opere idrauliche, previste in un piano generale di bonifica, possano avere i caratteri della 5^a categoria, giacchè l'interesse della difesa di un abitato è normalmente estraneo a quello della trasformazione dell'ordinamento produttivo nel comprensorio.

Se eccezionalmente accada di dover considerare di 4^a categoria opere di difesa dalle acque, necessarie ai fini generali della bonifica, dovrà, in quella sede, accertarsi se si tratti di prevenire danni gravi ed estesi, allo scopo di ammettere o no il concorso dello Stato nella spesa. Non sarà il caso di pronunziare a questo fine, l'obbligatorietà delle opere per i proprietari interessati, come è previsto dalle leggi sulle opere idrauliche, giacchè, nella fatta ipotesi, le opere non sarebbero più di spettanza dei proprietari interessati, ma, rientrando tra le opere pubbliche di bonifica, sarebbero assunte, come proprie, dallo Stato.

Trattamento speciale, nei riguardi del reparto della spesa, hanno poi le opere di trasformazione e le linee fisse o mobili

(1) V. pag. 30

di distribuzione dell'energia elettrica per gli usi agricoli dell'intero comprensorio o di una parte notevole di esso. Qui, la legge, considerando il carattere normalmente redditizio di queste opere, ha ridotto il contributo, rispetto a quello normale, stabilendolo in misura non superiore al 60% (1).

Tutte le restanti opere, il cui concorso sia necessario a conseguire i fini generali della bonifica, hanno un contributo dello Stato che varia secondo la zona del territorio nazionale dove ricade il comprensorio di bonifica. E', infatti, prescritto che "la spesa delle opere di competenza statale è sostenuta dallo Stato per il 75% nell'Italia settentrionale e centrale, esclusa la Venezia Giulia, la Maremma Toscana e il Lazio, e per l'87,50% in queste e nelle altre regioni".

La considerazione del territorio dove ricade il comprensorio da bonificare ha influenza anche sul reparto della spesa delle opere idrauliche, giacchè "le opere di sistemazione dei corsi di acqua di pianura, quando siano da eseguire per la bonifica di comprensori ricadenti per la maggior parte nella Venezia Giulia, nella Maremma Toscana, nel Lazio, nel Mezzogiorno e nelle isole sono a totale carico dello Stato". Se non che si tratta, solo apparentemente ed in parte, di un'eccezione all'altra regola, dianzi enunciata, per cui le opere idrauliche continuano ad essere disciplinate, nei riguardi dell'onore della spesa, a norma delle leggi sulle opere idrauliche (2) giacchè, appunto a norma di queste leggi

(1) Art. 9 capoverso.

(2) Art. 7 ultimo comma.

La spesa delle opere idrauliche che si eseguono nel Mezzogiorno e nelle isole è a carico dello Stato (1). Pertanto, mentre la Venezia Giulia, la Maremma Toscana ed il Lazio, si ha effettivamente una deroga alle disposizioni che disciplinano il riparto della spesa delle opere idrauliche; per il Mezzogiorno e le Isole, la legge sulla bonifica non fa che mantenere l'osservanza delle disposizioni speciali già esistenti, relative alle opere idrauliche di queste regioni.

E' da notare che, nei casi nei quali la considerazione del territorio influisce sulla misura del concorso statale, la legge ha riguardo alla incidenza territoriale del comprensorio di bonifica, non delle opere la cui esecuzione è necessaria alla bonifica stessa. Ho già notato altrove (2) che un'opera, necessaria ai fini generali della bonifica, può anche doversi eseguire completamente fuori del comprensorio da bonificare, così che opere dirette alla bonifica, per esempio, di un comprensorio della Maremma Toscana possono ricadere in altre provincie della Toscana, fuori della Maremma. Se la legge avesse riguardo alla incidenza delle opere nel territorio, è evidente che, nel caso esemplificato, la ripartizione della spesa delle opere ricadenti fuori della Maremma Toscana seguirebbe il diverso regime delle bonifiche delle altre regioni dell'Italia centrale. Siccome la legge, invece, ha

(1) D.L. 29 novembre 1925, n. 2385. Per verità, questo decreto legge pone a carico dello Stato la spesa delle sole opere idrauliche incluse negli elenchi e nei piani da approvare a sensi delle leggi istitutive dei provveditorati alle opere pubbliche del mezzogiorno e delle isole, ma è da notare che quasi tutti i corsi d'acqua, che avevano bisogno di sistemazione, furono contemplati nei piani che - peraltro - non furono mai sottoposti ad approvazione formale.

(2) Pag. 33 e segg.

riguardo all'incidenza del comprensorio, le opere seguono la disciplina vigente pel comprensorio che servono a bonificare.

Può, per altro, avvenire che un comprensorio di bonifica incida solo in parte in taluna delle regioni che hanno, nei riguardi del riparto della spesa, una disciplina speciale, ed allora (1) dovrà accertarsi in quale regione ricade la maggior parte del comprensorio ed applicare le norme che si applicano a questa regione.

In fine, la ripartizione della spesa delle opere pubbliche di bonifica è disciplinata in relazione al fine da conseguire, in quanto il raggiungimento di un dato fine, ad esempio, il popolamento, può portare a più gravi oneri per i proprietari interessati ed esigere, perciò, un più alto concorso finanziario dello Stato. E poichè le bonifiche, che normalmente esigono opere più onerose per i proprietari, sono quelle di prima categoria, la legge stabilisce, appunto, che nei comprensori di prima categoria, il concorso dello Stato può essere elevato dal 75 all'84% nell'Italia settentrionale e centrale, esclusa la Venezia Giulia, la Maremma Toscana ed il Lazio e dall'87,50% al 92% in queste e nelle altre regioni.

Restano, tuttavia, ferme le disposizioni particolari, tratte dalla natura tecnica delle opere, e cioè le norme relative alle opere di sistemazione montana, alle opere idrauliche di pianura, alle cabine di trasformazione, alle linee di distribuzione del-

(1) Come si deduce dal primo comma dell'art. 7.

l'energia elettrica ad uso agricolo.

Riassumendo quanto la legge prescrive in materia di contributo statale nella spesa delle opere pubbliche di bonifica, si può quindi, concludere che:

1) per le opere montane, le opere di sistemazione di pianura di corsi d'acqua, le cabine di trasformazione e le linee di distribuzione dell'energia elettrica ad uso agricolo, è fissata una particolare misura di contributo, la quale, per le opere montane ed idrauliche, è di regola identica a quella rispettivamente fissate dalla legge sui boschi e sui terreni montani o dalle leggi sulle opere idrauliche.

2) La spesa di tutte le altre opere, eccettuate quindi quelle indicate al n.1, è sostenuta dallo Stato in misura diversa, a seconda che il comprensorio da bonificare ricada, in tutto o per la maggior parte, nell'Italia settentrionale e centrale, esclusa la Venezia Giulia, la Maremma Toscana ed il Lazio, ovvero in queste e nelle altre regioni.

3) Sempre eccettuate le opere indicate al n.1, la spesa a carico dello Stato è stabilita in misura più elevata nei comprensori di bonifica di 1^a categoria, mantenendosi tuttavia la distinzione tra le diverse regioni, secondo il n.2, per accordare un più alto contributo alla Venezia Giulia, alla Maremma Toscana, al Lazio, al Mezzogiorno e alle Isole.

17. - Le opere, che, essendo necessarie ai fini generali della bonifica, sono considerate pubbliche, sono, come si è visto, della più diversa natura. Non è, quindi, improbabile che talvolta lo Stato assuma l'esecuzione di opere che sarebbero a carico delle provincie o dei comuni, se il territorio a cui servono non ricadesse in un comprensorio di bonifica.

Tra le opere enunciate in via esemplificativa dall'art.2 della legge sono indicate quelle di provvista di acqua potabile, che sono normalmente di competenza dei comuni, le opere edilizie, tra cui possono esserci edifici, destinati a pubblici servizi d'interesse comunale.

Più frequentemente, le opere stradali possono rispondere ad esigenze della viabilità provinciale e comunale ed essere tra quelle normalmente a carico delle provincie o dei comuni.

In questi casi, l'applicazione della disciplina propria delle opere pubbliche di bonifica, conduce all'esonero delle provincie o dei comuni dal compito di eseguire i lavori e di sopportarne la spesa. Ne deriva così per l'ente interessato un risparmio di spesa, che può talora raggiungere cifre rilevanti. Non essendo motivi perchè gli enti locali si giovino illimitatamente di un beneficio, che non hanno in alcun modo contribuito a produrre, la legge riconosce allo Stato la facoltà di chiedere un concorso delle provincie o dei comuni, "quando dall'esecuzione delle opere di bonifica sia per derivare" ad essi "un risparmio di spesa che sarebbero altrimenti a loro carico".

Si noti, anzitutto, che chi ha la facoltà di assicurare il contributo è lo Stato, di cui viene perciò corrispondentemente a ridursi la quota di partecipazione nella spesa. La formula legislativa non autorizza, infatti, a ritenere che il contributo delle provincie o dei comuni possa essere portato in detrazione della spesa complessiva dell'opera, così da ridursi correlativamente anche la quota di spesa che è a carico dei proprietari.

D'altra parte, come meglio vedremo in seguito, il contributo dei proprietari non ha il carattere di partecipazione nella spesa di un'opera d'interesse comune, dello Stato e dei proprietari, così che debba logicamente andare a beneficio dell'uno e degli altri tutto ciò che importa una riduzione di oneri per i partecipanti. Il contributo dei proprietari è una prestazione verso la pubblica amministrazione, in vista del vantaggio speciale che ad essi, più che ad altri, proviene dall'esecuzione di un'opera assunta dallo Stato, nell'interesse generale. Trovando, perciò il suo fondamento nella specialità del beneficio, il contributo dei proprietari è - giuridicamente - indipendente dal varicare dell'onere della spesa e dall'assunzione di una quota di essa da parte di provincie o comuni.

In secondo luogo è da notare che le provincie e i comuni possono essere chiamati a contribuire, quando dall'esecuzione delle opere sia per derivare un risparmio di spese che sarebbero altrimenti a loro carico (1).

(1) Art. 7 penultimo comma.

Poichè è fondamentale, nell'ordinamento finanziario delle provincie e dei comuni, la distinzione delle spese in obbligatorie e facoltative e poichè esistono limiti di imposizione (1) non sorpassabili degli enti locali, quando si tratti di assumere spese facoltative, conviene domandarsi se le provincie e i comuni avranno l'obbligo di contribuire anche quando la spesa dell'opera, eseguita come opera pubblica di bonifica, abbia carattere facoltativo, così che avrebbe potuto non essere assunta dall'ente interessato.

Chi ben consideri la formula della disposizione, che parla di risparmio di spese che sarebbero altrimenti a carico delle provincie e dei comuni, può trarne argomento a ritenere che l'ente interessato non può essere chiamato a contribuire, se non era giuridicamente tenuto ad eseguire l'opera ed a sostenerne la spesa.

Non si dice, infatti, che una data spesa è a carico di taluno, se questi è libero di sopportarla o di non sopportarla, secondo che gli talenti.

Perchè la spesa di un'opera pubblica si possa dire a carico di una provincia o di un comune, non è però indispensabile che la spesa relativa sia considerata obbligatoria dalla legge comunale o provinciale, ma basterà che la spesa, pure essendo facoltativa,

(1) Cfr. Capo III - Sezione V del testo unico della legge comunale o provinciale, approvato con R.D. 3 marzo 1934, n.383.

tative, sia stata già assunta dalla provincia o dal comune, con deliberazione perfetta ed efficace. Soltanto, allora, si potrà, infatti, ritenere che l'opera è a carico dell'ente e sarà evitato ogni pericoloso turbamento di quell'equilibrio finanziario dei bilanci degli enti locali, che le leggi si sforzano di assicurare coi limiti imposti all'assunzione di spese facoltative.

Un cenno speciale richiede l'ipotesi che l'opera, assunta dallo Stato come opera pubblica di bonifica, rivesta i caratteri di un'opera idraulica di quinta categoria. Ho già detto (1) come tale ipotesi debba considerarsi eccezionale; tuttavia, se si verificasse, è certo che la norma di cui ci siamo venuti occupando, non sarebbe ad ogni caso applicabile, perchè troverebbero invece applicazione le norme del primo e dell'ultimo comma dell'art. 7.

Esaminando queste norme abbiamo visto che la legge, per regola, tien ferma, nei riguardi della spesa, la disciplina propria delle leggi sulle opere idrauliche e abbiamo notato che ciò si verifica anche quando, per le opere dell'Italia Meridionale e delle Isole, la spesa è assunta a totale carico dallo Stato (2). Una deviazione a questa normale disciplina si ha soltanto per le opere della Venezia Giulia, della Maremma Toscana e del Lazio, che - secondo le disposizioni proprie delle leggi sulle opere idrauliche - non sono a totale carico dello Stato, mentre lo diventano, quando siano da eseguire come opere pubbliche di bonifica.

(1) Pag. 102

(2) Pag. 103

Ne deriva che, normalmente, quando un'opera di sistemazione di corsi d'acqua di pianura è eseguita come opera pubblica di bonifica ed ha i caratteri della quinta categoria, il comune interessato sopporta l'intera quota di spesa, che è posta a suo carico dalle leggi sulle opere idrauliche o, come avviene per Mezzogiorno e nelle isole, gode del normale esonero di ogni contribuzione nella spesa.

Non si potrà, quindi, ritenere che in queste ipotesi il comune abbia risparmiato una spesa che sarebbe stata altrimenti a suo carico, e perciò non sarà tenuto a corrispondere allo Stato lo speciale contributo previsto dal penultimo capoverso dell'art. 7. Ciò si verificherà, invece, quando le opere interessino comprensori ricadenti nella Venezia Giulia, nella Maremma Toscana o nel Lazio, perchè, in tale ipotesi, il comune viene effettivamente a beneficiare della più favorevole disciplina delle leggi di bonifica e gode di un esonero di cui altrimenti non godrebbe, risparmiando una spesa alla quale sarebbe altrimenti tenuto, secondo le leggi sulle opere idrauliche.

E' ovvio che lo speciale contributo delle provincie e dei comuni, previsto dall'art. 7, è dovuto da questi enti, indipendentemente dalla loro eventuale qualità di proprietari di terreni nel comprensorio, giacchè essi non contribuiscono in virtù del beneficio che la bonifica produce a terreni di cui abbiano la proprietà, ma in conseguenza del risparmio di spese, che ad essi deriva dal trasferimento ad altri della cura e dell'onere di

eseguire opere che sarebbero altrimenti di loro spettanza.

Ne segue che, se le provincie e i comuni abbiano eventualmente la proprietà di terreni nel comprensorio, saranno tenuti, come ogni altro proprietario, a contribuire nella spesa di bonifica, in vista di questa loro qualità di proprietari, anche se debbano contribuire o abbiano già contribuito, per diverso titolo previsto dal penultimo capoverso dell'art. 7.

La legge non precisa la misura del contributo, così che è lo Stato, a cui spetta il credito, che dovrà determinarne l'importo, tenendo conto dell'entità della spesa risparmiata e delle condizioni finanziarie dell'ente obbligato. La legge fissa, per altro, un doppio limite, stabilendo che il contributo non può superare l'importo del risparmio presunto e, in ogni caso, va stabilito "in misura complessivamente non superiore al quarto del contributo statale".

Qual'è il significato dell'avverbio "complessivamente"? Si potrebbe credere che le provincie e i comuni siano chiamati a contribuire "nei limiti del risparmio presunto" e mano a mano che sia da eseguire un'opera altrimenti a loro carico, ma che i contributi, eventualmente dovuti per più opere di quella natura non possono, nel loro insieme (complessivamente), superare il quarto del contributo statale nella spesa di tutte le opere pubbliche della bonifica.

Ritengo però che il legislatore abbia avuto presente l'ipotesi che il risparmio della spesa di una data opera avvanti

più enti, che sarebbero stati altrimenti obbligati a sostenerla, ed abbia inteso prescrivere che, in caso di contributo a carico di più enti, il complesso dei contributi non debba superare il quarto della quota di spesa che, per quella stessa opera, è a carico dello Stato.

I precedenti della legge (1) bastano a dimostrare che non si volle esigere dagli enti locali l'intera rifusione del risparmio conseguito, come avverrebbe, o quanto meno potrebbe avvenire se si accettasse l'altra interpretazione accennata, ma si volle che una parte del vantaggio di questo risparmio rimanesse acquisito alle provincie e ai comuni interessati (2).

(1) Mi riferisco principalmente alla corrispondenza corsa sull'argomento tra il ministero dell'agricoltura e delle finanze durante la preparazione della legge.

(2) Questa deduzione è ulteriormente comprovata dal fatto che l'art. 7, nella sua prima formulazione, non conteneva ancora la norma dell'ultimo capoverso, che assoggetta alla disciplina propria delle leggi sulle opere idrauliche, le opere di sistemazione di corsi di acqua di pianura. Si era previsto perciò di chiedere, specialmente per queste opere, un contributo degli enti locali, in relazione al risparmio conseguito. E poichè a norma delle leggi sulle opere idrauliche (prima che intervenissero le modifiche portate dalla legge sulla riforma dei tributi locali), era frequente il concorso contemporaneo di provincie e comuni, l'art. 7 si prospettò questa come un'ipotesi normale, regolando, appunto, come normale il caso di contributo di più enti obbligati. Ciò spiega pure il limite, non superiore al quarto del concorso statale, giacchè si volle contenere il contributo complessivo delle provincie e dei comuni, in misura press'a poco eguale a quella fissata dalle leggi sulle opere idrauliche, per la 2^a e la 3^a categoria.

L'obbligo delle provincie e dei comuni di contribuire, a termini dell'art. 7, nasce da un atto dell'autorità statale (decreto del ministro dell'agricoltura e delle foreste) che, accertata la spesa presunta e il corrispondente risparmio per l'ente interessato, determina l'importo del contributo e ne impone il pagamento, fissandone le modalità.

E' da notare che l'accertamento del contributo avviene prima dell'inizio dell'opera o, quanto meno, non è necessario che sia fatto ad opera compiuta, quando potrebbe più sicuramente calcolarsene la spesa. La legge, infatti, prevede che il contributo si può esigere dallo Stato "quando dall'esecuzione delle opere ... sia per derivare ... un risparmio di spese". Si riferisce, quindi, ad un beneficio futuro, per opere che non sono ancora eseguite e non hanno perciò ancora condotto ad un risparmio attuale. Inoltre, il contributo deve essere stabilito nei limiti del risparmio presunto, e cioè non è richiesto che il risparmio, in virtù del compimento dell'opera, sia divenuto effettivo, bastando che possa solamente prevedersene l'importo, sulla base del progetto dell'opera di cui si tratta.

Di regola, il ministero dell'agricoltura, nell'atto in cui approva il progetto esecutivo dell'opera e ne dispone l'esecuzione, stabilirà anche l'ammontare del concorso degli enti obbligati e ne darà ad essi comunicazione.

Poichè la legge non prescrive speciali forme di comunicazione, questa potrà avvenire con l'invio di lettere ufficiali che

contenga la copia o il sunto del provvedimento o con la notificazione del medesimo, in forma amministrativa, mediante cioè la consegna di copia dell'atto all'ente interessato, a mezzo di un dipendente (messo comunale, usciere di prefettura ecc.) il quale fa la relazione dell'avvenuta notifica in calce alla copia e all'originale, che viene poi restituito all'autorità, per conto del-
la quale la notificazione fu fatta.

18. - Lo Stato non solo sopporta una quota della spesa delle opere pubbliche di bonifica, ma concorre, con la concessione di sussidi, anche nella spesa delle opere integrative, di spettanza dei proprietari.

Anche il sussidio, come il concorso nella spesa delle opere pubbliche, è stabilito in una misura normale, diversa secondo la natura tecnica delle opere e la zona del territorio dello Stato in cui queste si eseguono, ed è riducibile in relazione ai prevedibili risultati della bonifica. Poichè le norme regolatrici del sussidio alle opere private da eseguire in un comprensorio di bonifica sono le stesse di quelle che regolano il sussidio alle opere di miglioramento fondiario, fuori dei comprensori di bonifica, conviene rinviarne l'esposizione a quando dovrò occuparmi di quest'ultimo argomento.

Per ora, basti rilevare che il sussidio può consistere nell'assunzione da parte dello Stato di una data quota di spesa del-

le opere (sussidio in capitale) o di una quota dell'onere annuo degli interessi che l'esecutore è tenuto a pagare, quando ricorrere a mutui per provvedersi del capitale necessario alla esecuzione delle opere (concorso negli interessi).

La differenza delle opere pubbliche, la cui spesa, è, in ogni caso, sostenuta in tutto o in parte dallo Stato, le opere private non sono tutte sussidiabili, dovendo il ministero della agricoltura stabilire, per ciascun comprensorio, "quali categorie di opere di competenza dei proprietari, possano ottenere dallo Stato un sussidio o un concorso negli interessi dei mutui".

Poichè il concorso statale è concesso allo scopo di coprire lo sbilancio dell'impresa di bonifica, per renderla conveniente dal punto di vista economico-privato del proprietario, la determinazione delle categorie di opere sussidiabili, come la misura del sussidio, sono in funzione, appunto, di quello scopo. In generale, perciò, si può dire che le categorie di opere riconosciute sussidiabili saranno tanto più numerose quanto più sia grande il bisogno della integrazione finanziaria statale. La scelta delle categorie sussidiabili non è, tuttavia, dominata soltanto dalla necessità di coprire lo sbilancio dell'intrapresa, potendo efficacemente influire anche a promuovere dati indirizzi dell'agricoltura in luogo di altri, che si stimino meno utili ai fini politico-sociali della bonifica.

La circolare 20 maggio 1933 n.26 del sottosegretariato per la bonifica integrale suggerisce, infatti, di dare la preferenza

nella scelta delle opere da sussidiare, "a quelle che hanno maggiore importanza per assicurare quei vantaggi pubblici della bonifica, di cui lo Stato deve particolarmente preoccuparsi (così, per es. le abitazioni per i lavoratori, le opere necessarie ai fini igienici ecc)". Da questo punto di vista, la determinazione delle categorie di opere private sussidiabili è strettamente connessa con quella delle direttive fondamentali della trasformazione dell'agricoltura nei singoli comprensori.

Ciò permette di precisare il momento in cui la determinazione delle categorie sussidiabili deve esser fatta.

La legge tace, in proposito, ma la rilevata, logica connessione tra questa scelta e la formulazione delle direttive fondamentali della trasformazione dell'agricoltura, fa ritenere che essa debba esser fatta in sede di approvazione del piano generale della bonifica.

Lo riconosce la citata circolare n.26 la quale, appunto, si chiede in qual momento sia opportuno precisare le categorie di opere private, sussidiabili e la misura dei sussidi.

"Da una parte" osserva la circolare "una preventiva determinazione di questi elementi - in sede di studio delle direttive fondamentali - è utile ai proprietari, che possono tenerne conto nella compilazione dei progetti esecutivi; e anche allo Stato, che può così meglio orientare questi verso i fini pubblici della bonifica. Ma, d'altra parte, tale preventiva determinazione può restringere - talora dannosamente - quella libertà che,

entro i limiti delle direttive fondamentali, s'intende di lasciare ai proprietari nella scelta del nuovo ordinamento delle loro aziende: inoltre, opere da sussidiare e misura del sussidio possono senza dubbio meglio precisarsi in sede di esame del progetto esecutivo, tenendo il dovuto conto degli oneri sui proprietari, conseguenti all'esecuzione delle opere pubbliche, e del voluto fine di assicurare ad essi un adeguato, ma non eccessivo, frutto del capitale a loro carico".

Decidendo fra queste contrastanti esigenze, la circolare stabilisce che, in sede di approvazione delle direttive fondamentali della trasformazione agraria, si determinano le opere sulle quali preferibilmente si concentreranno i sussidi statali e la determinazione definitiva della misura dei sussidi sia riservata al momento dell'esame del progetto esecutivo, accordandoli preferibilmente alle opere riconosciute sussidiabili nel piano generale, ma con facoltà di concederli anche ad altre, ove apparisse necessario per meglio assicurare l'osservanza delle direttive fondamentali o per garantire la convenienza della bonifica per il proprietario.

Queste istruzioni della circolare hanno avuto, nella pratica, un'ulteriore precisazione, essendosi adottata nel piano generale una distinzione delle categorie sussidiabili, fra quelle per le quali sarà sempre concesso il sussidio e quelle per le quali la concessione del sussidio è facoltativa. In tal modo, mentre si

precisano fin dall'inizio i miglioramenti fondiari la cui esecuzione, in quanto strettamente connessa all'attuazione delle direttive fondamentali, è ritenuta indispensabile ai fini pubblici della bonifica, si mantiene quella certa elasticità nella scelta delle opere sussidiabili, che è richiesta dall'altra necessità di adeguare il concorso statale all'effettivo sbilancio economico dell'impresa.

Questa prassi è informata al concetto che la concessione dei sussidi, per date categorie di opere, sia obbligatoria per lo Stato e si fonda sulla disposizione dell'art. 38 della legge che dichiara l'obbligo dei proprietari, nei comprensori di bonifica, di eseguire, coi sussidi dello Stato, le opere di interesse particolare dei propri fondi, in conformità delle direttive del piano generale della bonifica.

Nella formula letterale dell'articolo è abbastanza esplicita la correlazione tra l'obbligo dei proprietari di eseguire le opere e l'obbligo dello Stato di sussidiarle, ma essa si desume soprattutto dal sistema della legge, per il quale il sussidio alle opere private ha lo scopo di concorrere, col contributo dello Stato nella spesa delle opere pubbliche, a sanare lo sbilancio dell'impresa e rendere conveniente per il privato la trasformazione dell'ordinamento produttivo.

La legge presuppone che nessuna bonifica potrebbe essere attuata contro l'interesse economico-privato del proprietario e per ciò si sforza di creare la convenienza privata della bonifica, col

doppio mezzo dell'assunzione da parte dello Stato di tutta o di parte della spesa delle opere pubbliche, e del sussidio alla spesa delle opere integrative private.

Nei casi in cui l'uno e l'altro mezzo sono necessari per creare questa convenienza privata della bonifica, è chiaro che il sussidio alle opere di competenza dei proprietari non potrebbe essere considerato come facoltativo per lo Stato, senza rinunciare ad assicurare la voluta convenienza e senza compromettere quindi la stessa eseguibilità della bonifica.

Non è detto, però, che quei due mezzi debbano necessariamente concorrere, non potendo escludersi a priori che, in qualche caso, la larga partecipazione dello Stato nella spesa delle opere pubbliche preliminari basti a rendere conveniente per i proprietari la trasformazione dell'ordinamento produttivo, senza che occorre anche la concessione di sussidi alle opere private.

Nè è detto che i due mezzi concorrano sempre nello stesso modo, nel senso che le categorie di opere private sussidiabili siano sempre le medesime, giacchè spetta al ministero dell'agricoltura di stabilire, per ciascun comprensorio, quali categorie di opere siano da sussidiare e la scelta di un maggiore o minor numero di esse è in relazione al maggiore o minore sbilancio da colmare per rendere conveniente la bonifica, dal punto di vista economico-privato.

Portanto, il decidere se sussidiare le opere private integrative della bonifica e il determinare le categorie da sussidi-

diare dipendono dal giudizio che fa lo Stato della convenienza privata della trasformazione dell'ordinamento produttivo. E poiché si tratta di un giudizio di discrezionalità pura, è in sostanza facoltativo per lo Stato tanto l'ammettere a sussidio, le opere private, come l'ammettere talune categorie in luogo di altro.

Però, ammessa che sia la sussidiabilità e fissate le categorie sussidiabili, la concessione del sussidio cessa di essere facoltativa e diventa obbligatoria, nel senso che lo Stato non può più rifiutare il sussidio se l'opera, per la quale viene richiesto dall'interessato, rientra nelle categorie riconosciute sussidiabili, salvo, beninteso, allo Stato di giudicare discrezionalmente del momento dell'esecuzione dei lavori e della attendibilità della previsione di spesa delle opere sussidiabili.

19. - Oltre a questi modi ordinari di partecipazione dello Stato nella spesa delle opere di competenza dei proprietari, la legge (1) prevede la concessione, in aggiunta ai sussidi, di particolari premi di incoraggiamento alle aziende agrarie che, nei perimetri di bonifica, si propongono di sperimentare, sotto il controllo dello Stato, nuovi ordinamenti, riconosciuti conformi ai fini della bonifica stessa.

Anche, quando siano già tracciate, col piano generale di bonifica, le direttive fondamentali della trasformazione dell'a-

(1) Art. 40.

agricoltura in un dato comprensorio, non per questo è eliminata ogni difficoltà ed ogni incertezza nella scelta dei modi di organizzazione e di esercizio delle singole aziende.

Ho detto altrove (1) che le direttive fondamentali, da fissare col piano di bonifica, consistono in vincoli e norme di carattere generale che il proprietario, nello scegliere il nuovo ordinamento agrario, è tenuto ad osservare, in quanto indispensabili alla realizzazione dei fini pubblici della bonifica. Ma poiché questa realizzazione consente, il più delle volte, una larga possibilità di scelta dei nuovi ordinamenti produttivi, non è tolta, anzi è riconosciuta nel singolo proprietario la libertà di adottare quel nuovo ordinamento che meglio risponda ai propri interessi ed alle proprie attitudini.

Ne segue che, nei comprensori dove son rari gli esempi di trasformazione già avvenute e dove manchi una tradizione locale, capace di segnare le direttive e di prospettare la convenienza di nuovi metodi di utilizzazione più intensiva del suolo, i proprietari, obbligati alla trasformazione, possono trovare gravi difficoltà ed incontrare serie incertezze nella scelta dell'ordinamento più idoneo a conciliare i propri interessi con la realizzazione dei fini pubblici della bonifica. La legge, perciò, riconosce l'opportunità di creare questi esempi, di dar vita a questa tradizione, stimolando l'attività di coloro che, essendo

(1) Pag. 61 e segg.

più esperti e maggiormente inclini a correre le alee della trasformazione, si dichiarino disposti a sperimentare nuove forme d'organizzazione e d'esercizio dell'agricoltura, rispondenti alle direttive tracciate nel piano generale.

All'uopo, la legge autorizza lo Stato (ministero dell'agricoltura e delle foreste) ad accordare un premio di incoraggiamento alle aziende agrarie che si propongono questa sperimentazione, sotto il controllo dello Stato, e chiarisce che tale premio può essere dato in aggiunta ai sussidi ordinari.

Il premio d'incoraggiamento ha, infatti, per quel che si è detto, uno scopo del tutto diverso da quello pel quale i sussidi ordinari sono concessi, dovendo servire non già a pareggiare lo sbilancio dell'impresa di bonifica, ma a favorire l'introduzione di ordinamenti che, appunto perchè sperimentali, si presentano incerti nei loro risultati e costituiscono un'alea per lo sperimentatore. Inoltre, lo scopo stesso di sperimentazione che si vuol conseguire può esigere, ed anzi solitamente esige, modalità d'impianto e di esercizio, più onerose di quelle che normalmente sarebbero, se l'azienda potesse liberamente costituirsi ed esercitarsi.

Il premio deve, quindi, servire a fronteggiare in tutto o in parte le alee ed a coprire le particolari spese, dipendenti dal carattere sperimentale dell'attività dell'azienda.

In vista di questa destinazione del premio, la legge non ha prestabilito la misura, nè prescrive che l'ammontare di esso

debba calcolarsi, applicando una data percentuale alla spesa delle opere, come avviene dei sussidi per le opere di miglioramento. Conseguentemente, il premio sarà accordato in quella qualsiasi misura che sembrerà necessaria per rendere la sperimentazione possibile, e, nella determinazione della somma necessaria, potrà tenersi conto non solo delle spese di impianto, ma anche delle spese di esercizio dell'azienda, durante il periodo di sperimentazione. Nulla esclude, quindi, che il premio, invece di essere corrisposto una volta tanto, sia concesso annualmente nella misura che apparirà, d'anno in anno necessaria, e durante tutto il periodo o per una parte sola del periodo di durata della sperimentazione.

Poichè la sperimentazione, per essere efficace, deve essere informata a criteri scientificamente ineccepibili ed essere condotta in maniera da fornire elementi attendibili di giudizio, la legge vuole che il premio sia concesso, soltanto a condizione che l'esperimento si compia sotto il controllo dello Stato, il quale, perciò, nel concedere il premio e nello stabilirne le modalità e le scadenze, fissa anche i modi di esercizio del controllo e gli uffici o le persone incaricate di provvedervi.

In fine, è da notare che il premio non deve necessariamente essere concesso al proprietario del fondo dove la sperimentazione si compie, giacchè, a sensi dell'art. 40, possono ottenerlo le "aziende agrarie che si propengano di sperimentare nuovi ordinamenti". Chiunque abbia la giuridica possibilità di organizzare ed esercitare l'azienda agraria ai fini di sperimentazione

può, quindi, aspirare al premio, anche se non abbia la proprietà dell'immobile.

20. - L'esposizione precedentemente fatta ci permette di rilevare che la partecipazione dello Stato nella spesa delle opere pubbliche e private di bonifica ha, per regola, lo scopo di assicurare la convenienza, per i proprietari, della trasformazione dell'ordinamento produttivo e che, in conformità di questo scopo e in dipendenza dei limiti posti dalla legge al concorso statale, una parte della spesa della bonifica è sempre a carico dei proprietari interessati.

Essi sostengono l'intera spesa delle opere private, non riconosciute sussidiabili a termini dell'art. 8 della legge, o quella parte della spesa delle opere dichiarate sussidiabili, non coperta dal sussidio. Sopportano, inoltre, quella parte della spesa delle opere pubbliche, che non sia sostenuta per intero dallo Stato, a termini dell'art. 7.

Nessuno speciale chiarimento esige il primo degli accennati criteri finanziari. Il proprietario, il quale esegue nel proprio fondo opere di miglioramento, non fa che investire dei capitali per migliorare l'assetto produttivo del suo terreno e, in sostanza, assume un'impresa di carattere economico di cui naturalmente sopporta le spese, così come gode dei frutti.

Nulla toglie a questa conseguenza il fatto che l'esecuzione

delle opere di miglioramento, in quanto necessaria ai fini della bonifica, è obbligatoria per i proprietari. Si è visto (1) che ciò importa un limite positivo al diritto di proprietà degli immobili cadenti in comprensori di bonifica, in virtù del quale il proprietario non è più libero di fare o non fare secondo più gli talenti, ma ha il dovere giuridico di organizzare e di esercitare la produzione, nel proprio fondo, in conformità delle direttive fondamentali, segnate nel piano di bonifica.

Tuttavia, il fatto che quest'attività di miglioramento non sia libera, ma vincolata, non ne modifica la natura che resta quella di un investimento produttivo, che il proprietario fa nel proprio fondo e perciò le spese relative e le altre eventuali sono a suo carico, come sono a suo profitto gli incrementi di reddito che potranno derivarne.

Ma quale è la natura giuridica del concorso dei proprietari nella spesa delle opere pubbliche di bonifica?

Poichè queste opere sono pubbliche ed assunte dallo Stato come proprie, il concorso dei proprietari non è, come potrebbe a prima vista apparire, la partecipazione in una spesa di interesse comune, dello Stato e dei proprietari. Tra l'uno e gli altri non esiste un rapporto che si possa assimilare a quello di società, così che i proprietari, come soci nell'impresa di bonifica, dividano i guadagni e partecipino alle spese, in proporzione della propria quota.

L'opera pubblica di bonifica è assunta dallo Stato indipen-

(1) paragrafo 8.

dentemente dalla volontà dei proprietari; essa è diretta a conseguire fini di interesse collettivo ed i suoi effetti di rivolgono alla generalità dei cittadini. Poichè, tuttavia, le singole opere, mentre concorrono a creare le condizioni d'ambiente, favorevoli alla trasformazione dell'ordinamento produttivo in un dato comprensorio, hanno particolari effetti utili, propri della loro funzione tecnica (così la strada, nei riguardi della viabilità, l'arginatura, nei riguardi della difesa dalle inondazioni, ecc.), esse procurano un beneficio particolare agli immobili a cui immediatamente servono.

In relazione a questo beneficio speciale che a taluni immobili deriva dall'esecuzione di opere, che sono tuttavia dirette a fini di interesse generale, i proprietari sono tenuti a sostenere una parte della spesa.

Poichè, però questa prestazione, dovuta dal proprietario ha connessione con il vantaggio particolare ottenuto dal proprietario contribuente, non si può considerare come un'imposta, la quale è dovuta pel raggiungimento generale ed indistinto di fini pubblici. Nemmeno può dirsi una tassa, la quale consiste in una prestazione diretta ad ottenere che l'ente pubblico renda un servizio speciale a colui che la corrisponde (1), mentre qui lo scopo dell'attività della pubblica amministrazione non è quello di rendere uno speciale servizio ai proprietari d'immobili nel comprensorio, ma quello di conseguire fini di utilità generale, dal cui compimento deriva un beneficio speciale ai proprietari anzi-

(1) Flora - Scienza delle Finanze, p.166 segg.- Raffaello Giusti Ed. Livorno.

detti.

La prestazione, pertanto, costituendo un onere che ha fondamento nello speciale beneficio, che ai proprietari deriva dall'esecuzione di un'opera diretta ai fini di utilità generale, va considerata come un tributo di miglioria che, in quanto copre una parte soltanto della spesa dell'opera pubblica di bonifica, può designarsi col nome di contributo (1).

(1) Si può osservare (V. Gilardoni A. - Le nuove norme sulla bonifica integrale. Elettricità e Agricoltura. Estratto dai fascicoli VI., VII e VIII - 1933 della rivista L'energia elettrica Milano 1933) che non è chiaro se l'obbligo dei proprietari di corrispondere un contributo nella spesa delle opere pubbliche di bonifica, escluda l'imponibilità del contributo di miglioria, genericamente dovuto in dipendenza dell'esecuzione di opere statali (legge 6 aprile 1933, n.427). Il Gilardoni (op. cit.) nota che la legge di bonifica parla di contributo di miglioria: all'art. 32, ove dichiara che per la esecuzione dei piani di sistemazione (art.28) di riordinamento (art.34) e di rettifica e arrotondamento (art.35) "non è dovuto alcun contributo di miglioria" e all'art. 45, secondo comma, ove dichiara che "per le opere irrigue il ministero può imporre, a carico dei terreni suscettibili di irrigazione, il contributo di miglioria".

Osserva il Gilardoni che "questo specifico contributo è previsto dal D.L. 9 ottobre 1919, n.2161 (art.48 e 56) e può ammettersi che in questo caso si attribuisca a carico del proprietario del fondo migliorato una aggiunta al contributo naturale nella spesa per l'esecuzione dell'opera di bonifica. Si avrebbe, in questo caso, il contributo alla spesa di bonifica e il contributo di miglioria per l'irrigazione".

"Non si capisce, invece, la terminologia usata per il caso dell'art.37 della legge di bonifica che lascia intendere l'applicabilità di un contributo generale di miglioria, derivante da

Questo onere dei proprietari è qualificato dalla legge (art. 21) onere reale. I proprietari, cioè, son tenuti al pagamento del contributo, non in virtù di un'obbligazione personale, ma in con-

re di bonifica, di cui la legge stessa non parla".

Per quanto riguarda il secondo comma dell'art.45, bisogna por mente che esso è posto sotto il titolo dei miglioramenti fondiari, indipendenti da un piano generale di bonifica, e tali miglioramenti, nel sistema della legge di bonifica, non sono opere pubbliche, ma opere private sussidiabili dallo Stato. Per esse, quindi, non sorge quell'obbligo di concorso nella spesa dell'opera pubblica di bonifica, che abbiamo riconosciuto dar luogo a un contributo di miglioria. Conviene aggiungere che l'art.45 regola l'ipotesi di un'opera di miglioramento fondiario, sussidiata dallo Stato, la quale venga eseguita da "chi non sia proprietario o possessore dei terreni migliorati e l'opera, l'impianto o l'apparecchio sussidiato sieno suscettibili di esercizio lucrativo". In questa ipotesi, è chiaro che nessun normale contributo i proprietari interessati sono tenuti a corrispondere all'assuttore dell'opera, il quale l'ha eseguita, a sue spese, con la speranza di trarre un utile dall'esercizio dell'opera stessa.

Quando si tratta di opera irrigua, il legislatore ha considerato che i proprietari dei terreni resi irrigabili, rifiutando di acquistare l'acqua, potevano rendere praticamente inattivo l'impianto, della cui utilità per l'interesse pubblico, era esponente l'avvenuta concessione del sussidio statale. Per spingere i proprietari a utilizzare l'acqua, ha perciò consentito al ministero dell'agricoltura di autorizzare l'esecutore dell'opera ad imporre, a carico dei proprietari di fondi irrigabili, uno speciale contributo, in vista del beneficio potenziale ad essi assicurato (cfr. L. Filippi - L'utilizzazione delle acque pubbliche, p.72 - Roma 1928).

Non si tratta, quindi, di un'aggiunta al normale contributo di bonifica che, nel caso non è dovuto, ma del solo contributo di miglioria che, in vista dello scopo speciale di rendere effet-

seguenza del rapporto di proprietà dell'immobile, avvantaggiato dall'opera pubblica di bonifica. Essi sono obbligati non come persona, ma come rappresentanti della cosa, per modo che, cessa-

tiva l'irrigazione dei terreni, la legge eccezionalmente accorda all'esecutore di un'opera di miglioramento fondiario, sussidiata dallo Stato.

Convengo, invece, col Gilerdoni nel riconoscere che la norma dell'ultimo capoverso dell'art. 37 reca un elemento di grave incertezza, quando dichiara "non dovuto alcun contributo di miglioria in dipendenza della esecuzione dei piani di sistemazione, di rettifica e di strotondamento dei terreni".

Di quale contributo di miglioria la legge ha inteso parlare? Di quello previsto dalla legge stessa (anche se mai indicato con questa denominazione) che i proprietari interessati sono tenuti a corrispondere alla pubblica amministrazione, in dipendenza del beneficio speciale che ad essi deriva dall'esecuzione delle opere pubbliche di bonifica? Ovvero di quello previsto, per le opere statali in genere, dalla legge 6 aprile 1933, n. 427?

Non credo che l'art. 37 si riferisca al primo degli accennati contributi perchè, se così fosse, la norma dell'art. 37 andrebbe intesa nel senso che la spesa di riordinamento dei terreni debba essere interamente sostenuta dallo Stato, senza concorso dei proprietari. Se non che, questa interpretazione sarebbe in contrasto con le norme dell'art. 2 lett. h) e dell'art. 7 della legge, le quali ammettono bensì che "la riunione di più appezzamenti, anche se appartenenti a proprietari diversi, in convenienti unità fondiaria" costituisca un'opera (meglio si direbbe, un'attività) di competenza dello Stato, ma, nel disciplinare il reparto della spesa delle opere pubbliche di bonifica, pongono anche la spesa di tale riunione, come di tutte le altre opere pubbliche (eccettuate alcune categorie), a carico parziale dello Stato.

Più fondato mi sembra perciò il ritenere che l'art. 7 abbia inteso escludere il contributo di miglioria previsto per le opere statali in genere dalla legge del 6 aprile 1933. Lo chiarisce anzitutto la terminologia, perchè, come ho detto, la legge di boni-

to il rapporto con l'immobile, cessa l'obbligazione.

Ne segue che l'obbligo del pagamento del contributo è a carico del proprietario pro tempore, e poichè è la cosa che risponde col suo valore, chi attualmente la rappresenta, se non vuol pagare, deve rilasciare la cosa, rompere il rapporto che a questa la unisce, rem derelinquendo.

fica non indica mai il concorso nella spesa delle opere pubbliche di bonifica, con la denominazione - per quanto propria - di contributo di miglioria. In secondo luogo, l'art. 37 si occupa, al primo comma, di assicurare alle operazioni di riunioni e riordinamento di fondi l'esenzione delle tasse di registro ed ipotecarie e perciò è naturale che, in quella stessa sede, si sia pensato di escludere anche l'imposizione di quei contributi di miglioria che, in virtù di norme di carattere generale, come sono quelle della legge 6 aprile 1933, avrebbero potuto ritenersi dovuti.

Resta il fatto che l'esclusione esplicita del contributo di miglioria nel caso dell'art. 37 può far dubitare che, nei restanti casi, il contributo di miglioria sia invece dovuto in aggiunta al contributo normale dei proprietari nella spesa delle opere pubbliche di bonifica. Se non che è noto il valore di questo "argumentum a contrariis" e come esso non dispensi dall'interpretazione logica della norma e cioè dalla ricerca della intenzione del legislatore. Ora, io penso che l'imposizione del contributo di miglioria, previsto dalla legge 6 aprile 1933, non potrebbe essere dovuto, in aggiunta a quello previsto dalla legge di bonifica, senza condurre ad un ingiustificato ed ingiustificabile bis in idem.

Ritengo perciò che l'articolo 37 non costituisca una eccezione, ma sia invece l'applicazione di un principio generale di inapplicabilità della legge 6 aprile 1933 alle opere statali, disciplinate dalla legge di bonifica.

Considerato dal punto di vista di colui a cui spetta la prestazione, il diritto ha perciò natura di diritto reale, è ius in re aliena, anche se per il suo contenuto importi un facere da parte del possessore della cosa gravata (1). Il diritto ad esigere la prestazione è poi assistito, per il tributo dell'anno in corso e del precedente, da privilegio sull'immobile e sopra i frutti, i fitti e le pigioni dello stesso immobile, conformemente a quanto è stabilito (2) per l'imposta fondiaria. Nell'ordine dei privilegi, all'credito per contributi di bonifica è però immediatamente posposto a quello spettante allo Stato, alle provincie, ai comuni per l'imposta fondiaria e relative sovrimposte.

In fine, per la riscossione del contributo si applicano le norme che regolano l'esazione delle imposte dirette (3), il che è soprattutto importante, in caso di inadempimento dell'obbligo di pagare il contributo, giacchè al procedimento esecutivo normale davanti all'autorità giudiziaria si sostituisce un procedimento amministrativo secondo il quale l'ingiunzione al contribuente di pagare (precetto) è fatta dalla pubblica amministrazione ed ha senz'altro, forza esecutiva. L'azione giudiziaria non ne sospende l'efficacia e le opposizioni sono risolte in via amministrativa sino al verbale d'incanto per il quale subentra la competenza del pretore.

(1) Cfr. Windscheid - Diritto delle pandette - Nota al lib. II pag. 38 dei proff. Fedda e Bensa, pag. 545 e segg. - Torino 1902

(2) Art. 1962 cod. civ.

(3) Art. 21 della legge.

21. - Si è visto, nel precedente paragrafo, che nella spesa delle opere pubbliche di bonifica contribuiscono coloro che dall'esecuzione delle opere, dirette ai fini di utilità generale, traggono uno speciale beneficio.

Si è anche accennato che questo beneficio è quello ricavabile dall'esecuzione delle singole opere pubbliche in dipendenza della funzione tecnica che ad essa è propria. Se non che questa affermazione ha bisogno di qualche ulteriore precisazione, dato che l'art. 10 della legge chiama a contribuire nella spesa delle opere pubbliche i proprietari degli immobili del comprensorio che trassero beneficio dalla bonifica.

Poichè la legge si riferisce al beneficio conseguibile dalla bonifica e poichè bonifica è l'insieme delle opere pubbliche e private, dirette alla trasformazione dell'ordinamento produttivo, si dovrebbe ritenere che il beneficio per i proprietari consista nella raggiunta possibilità di trasformare l'ordinamento produttivo dei loro fondi, in conseguenza del mutamento delle condizioni d'ambiente, provocato dalla esecuzione delle opere pubbliche di bonifica. Conseguentemente, per individuare le persone dei contribuenti dovrebbe bastare di stabilire quali sono gli immobili per i quali si rende possibile l'accennata trasformazione dell'ordinamento produttivo. E poichè la trasformazione è obbligatoria per i proprietari, si potrebbe anche dire che sono gravati dall'onere di contribuire nella spesa i proprietari di quei terreni che sono soggetti agli obblighi di bonifica, a termini dell'art. 2

della legge. Vi dovrebbe, quindi, essere esatta coincidenza fra comprensorio soggetto a bonifica e territorio gravato dall'onere del contributo.

Se non che l'art. 3 della legge considera l'uno e l'altro come distinti, quando prescrive che il ministro dell'agricoltura e delle foreste debba provvedere "alla delimitazione del comprensorio soggetto agli obblighi di bonifica di cui all'art. 2 e del territorio gravato dall'onere di contributo nella spesa delle opere di competenza statale". E' chiaro, infatti, che se vi fosse l'accennata coincidenza fra i due territori, non si comprenderebbe il perchè della prescritta, doppia delimitazione.

Deve, quindi, necessariamente ammettersi che non tutti o non solamente gli immobili soggetti a bonifica sono gravati dall'onere del contributo: ciò che rende necessario di precisare quali sono gli immobili che devono ritenersi gravati.

Al riguardo, è da notare che lo stesso art. 3 richiede la delimitazione del territorio gravato dall'onere di contributo nella spesa delle opere di competenza statale, quando la spesa stessa non sia a totale carico dello Stato.

Questo inciso avrebbe un sapore lapalissiano se dovesse essere inteso nel suo significato letterale, giacchè, se si discorre di territorio tenuto a contribuire nella spesa delle opere statali, è ben evidente che, quando le spese sono a totale carico dello Stato, non v'è contributo e non v'è, per conseguenza, possibilità di delimitare un territorio contribuente. L'inciso, quindi,

serve piuttosto a chiarire che del territorio gravato non fanno parte gli immobili, avvantaggiati da opere a totale carico dello Stato. E ciò importa, per ulteriore conseguenza, che, quando si procede alla determinazione dello speciale beneficio da cui deriva l'obbligo del contributo, non si può aver riguardo al beneficio complessivo nascente dall'esecuzione di tutte le opere pubbliche di bonifica, ma ai benefici speciali che le varie opere pubbliche, in relazione alla loro diversa funzione tecnica, sono in grado di procurare.

Solo così, infatti, si può spiegare perchè gli immobili avvantaggiati da opere a carico totale dello Stato non debbano contribuire.

Prescindendo dall'ipotesi, del resto improbabile, che tutte le opere pubbliche da eseguire per la bonifica di un dato comprensorio siano a carico totale dello Stato, giacchè, mancando l'obbligo del contributo, cessa, in tal caso, ogni problema di delimitazione del territorio gravato.

Mi prospetto, invece, l'ipotesi normale che, tra le opere di competenza statale, ve ne siano alcune a totale carico ed altre a carico parziale dello Stato. Poichè le une e le altre concorrono al risultato, comune e complessivo, di modificare le condizioni ambientali, per renderle adatte alla trasformazione dell'ordinamento produttivo, è chiaro che tutti gli immobili suscettibili di trasformazione traggono beneficio dalla mutazione delle condizioni ambientali e perciò tutti dovrebbero concorrere nella

spesa, sostenendo quella parte dell'importo delle opere - complessivamente considerato - che non è coperto dalla quota statale.

Se, invece, la legge esenta dal concorrere nella spesa gli immobili avvantaggiati da opere che lo Stato esegue a totale suo carico, vuol dire che essa non ha presente il beneficio complessivo, nascente dall'esecuzione di tutte le opere pubbliche, ma considera il beneficio particolare proprio di ciascun gruppo di opere.

Questa deduzione trova conferma nell'art. 19 della legge, che, nel disciplinare la ripartizione della quota di spesa tra i proprietari, prescrive che sia fatta "in ragione dei benefici conseguiti per effetto delle opere di competenza statale o di singoli gruppi, a sè stanti, di esse".

La deduzione, in fine, è confortata dal riflesso che, se vi sono terreni che traggono dall'esecuzione di tutte le opere pubbliche di bonifica quel beneficio complessivo che vedemmo consistere nella possibilità della trasformazione dell'ordinamento produttivo, vi sono pure immobili che, senza acquistare la possibilità, nè avere l'obbligo di questa trasformazione, traggono un beneficio speciale da talune delle opere pubbliche eseguite.

Basti pensare a una strada, ad un acquedotto e in generale a qualsiasi opera che, pur avendo per fine di rendere possibile la trasformazione dei terreni in un dato comprensorio, ricada in tutto o in parte fuori di esso e sia quindi in grado di servire anche terreni che sono estranei al comprensorio.

In questa ipotesi, vi può essere, anzi vi è, differenza di qualità e, se meglio piaccia, d'importanza tra il beneficio ricavato dagli immobili, posti dentro o fuori del comprensorio, ma beneficio esiste per gli uni e per gli altri, e quindi non si vedrebbe il perchè di un diverso trattamento nei riguardi dell'obbligo del contributo.

In verità, se il contributo di bonifica si fonda sul particolare beneficio, prodotto dall'esecuzione di opere, dirette a fini di generale utilità, non v'è ragione giuridica di esentare una parte dei beneficiati per colpirne soltanto alcuni. Inoltre, poichè il contributo di miglioria assomma a cifra corrispondente alla parte di spesa delle opere pubbliche non sostenuta dallo Stato, l'esenzione degli immobili non soggetti a bonifica, oltre che ingiustificata in senso assoluto, lo sarebbe in senso relativo, perchè condurrebbe ad accollare l'intero carico del contributo solo sui terreni da bonificare, che sono, più degli altri, esposti ai costi ed alle alee dell'imposta di trasformazione.

Sembra, quindi, di poter concludere che sono chiamati a contribuire i proprietari degli immobili che traggono vantaggio dall'esecuzione delle opere pubbliche singolarmente considerate, sempre quando la spesa di esse non sia posta dalla legge a carico totale dello Stato.

Da ciò deriva che il territorio gravato dal contributo può essere diverso da quello soggetto agli obblighi di bonifica, per una doppia ragione.

1) perchè possono risentire beneficio speciale da un'opera pubblica, distintamente considerata, anche terreni per cui non sia prevista la trasformazione dell'ordinamento produttivo e perciò siano fuori del comprensorio di bonifica (p.es. terreni attraversati da strade che, per una parte del loro tracciato, ricadano fuori del comprensorio);

2) perchè taluni dei terreni ricadenti nel comprensorio possono essere esenti dal contributo, se la spesa delle opere da cui traggono beneficio sia a totale carico dello Stato (per es. i terreni montani, sistemati con opere di sistemazione idrogeologica).

Il territorio gravato dal contributo può, quindi, estendersi oltre il comprensorio da bonificare (ipotesi n.1) o essere più ristretto di quello (ipotesi n.2), ovvero eccedere da una parte e restringersi dall'altra (coesistenza delle ipotesi 1 e 2). Si spiega, perciò, la disposizione accennata dell'art.3, che attribuisce al ministero dell'agricoltura e delle foreste il compito di procedere ad una doppia delimitazione: quella del comprensorio soggetto agli obblighi di bonificare quella del territorio gravato dall'onere di contributo nella spesa delle opere di competenza statale, quando la spesa stessa non sia a totale carico dello Stato.

La linea che delimita il territorio che, essendo soggetto agli obblighi di bonifica, è destinato a trasformare il proprio ordinamento produttivo è detta perimetro di trasformazione. La linea che delimita il territorio gravato da contributo è detta perimetro di contribuzione.

Per solito i due perimetri non coincidono, giusta quanto finora si è detto, ma non è escluso che talvolta possano coincidere, nel qual caso è ovvio che la delimitazione è unica e serve ai due scopi: di precisare gli immobili soggetti a bonifica e di determinare quelli tenuti a contribuire nella spesa delle opere pubbliche.

Dallo scopo dell'una e dell'altra delimitazione deriva che, per effetto della prima (determinazione del perimetro di trasformazione), sono precisati gli immobili i cui proprietari debbono procedere alla trasformazione dell'ordinamento produttivo secondo le direttive fondamentali segnate nel piano generale di bonifica e cioè i proprietari che, secondo si è detto altrove (1), hanno un diritto di proprietà soggetto a limite di fronte alla pubblica amministrazione, nell'esercizio dell'attività di bonifica; per effetto della seconda (determinazione del perimetro di contribuzione), sono precisati gli immobili i cui proprietari sono tenuti a contribuire nella spesa delle opere pubbliche e cioè gli immobili che, per quanto si è detto (2) sono gravati dall'onere reale del contributo.

E' ovvia l'importanza di questi effetti e la conseguente necessità che la duplice delimitazione non avvenga all'insaputa di coloro che vi hanno interesse e senza che questi possano interloquire durante il procedimento di istruttoria per l'emanazione

(1) V. paragrafo 8.

(2) V. paragrafo 20.

del decreto che determina il perimetro di trasformazione e di contribuenza. E' poi evidente che sono interessate non solamente le persone che subiscono, nei riguardi della pubblica amministrazione, l'accennata limitazione del loro diritto di proprietà o hanno la proprietà di immobili soggetti all'onere del contributo, ma anche i terzi e cioè le persone che, pur essendo estranee al rapporto con l'amministrazione pubblica, hanno o pretendono di avere, sull'immobile o in riguardo ad esso, diritti collidenti con quelli che alla pubblica amministrazione derivano dalla determinazione del perimetro.(1)

La circolare 17 maggio 1933 n.27 del sottosegretario per la bonifica integrale stabilisce, pertanto, che le proposte del perimetro di trasformazione o di contribuenza sono pubblicate mediante deposito presso l'ufficio del genio civile competente (2), per restare a disposizione del pubblico durante le ore di ufficio.

La pubblicazione è ordinata dal ministero dell'agricoltura e delle foreste o dai capi degli uffici decentrati delle opere pubbliche. La relativa ordinanza, da affiggersi all'albo pretorio di tutti i comuni, il cui territorio ricada anche parzialmente nel perimetro proposto, fissa la durata del deposito e l'inizio di esso, dando un termine per la presentazione dei reclami.

(1) V. per la nozione di terzo. Chironi e Abello - Trattato di dir. civ. italiano - Vol.I, pag.534 - Torino, Bocca Ed.1904

(2) E' competente l'ufficio nella cui circoscrizione ricade la maggior parte del comprensorio di bonifica.

Scaduti i termini di pubblicazione, la proposta di perimetro e gli eventuali reclami sono sottoposti al comitato tecnico, provinciale e al consiglio superiore dei lavori pubblici, dopo di che il ministero dell'agricoltura procede alla determinazione del perimetro, sulla base della proposta, modificata, ove occorra, secondo i risultati del procedimento istruttorio, e provvede sui reclami, con decreto motivato (1).

Il provvedimento ministeriale è notificato in via amministrativa ai reclamanti ed è pubblicato per estratto nella Gazzetta Ufficiale, agli effetti dell'art. 2 del reg. 17 agosto 1907 n.642.

Se, però, nella prima emanazione del decreto che fissa il perimetro, sono stabilite forme e garanzie che permettono agli interessati di conoscere il provvedimento che sta per essere emanato o di sottoporre le proprie osservazioni e deduzioni all'autorità amministrativa, la singolare gravità delle conseguenze che derivano, alla condizione giuridico-patrimoniale dei proprietari gravati, dalla delimitazione del perimetro di contribuenza ha indotto il legislatore ad una ulteriore pubblicità di questo perimetro, una volta determinato.

E poichè un modo generale di pubblicità, adottato dal nostro diritto positivo in particolare per la costituzione, modificazione ed estinzione di diritti su immobili, è la trascrizione, la legge, all'art.10, fa appunto obbligo di render pubblico il peri-

(1) Art.3 legge 20 marzo 1865, n.2248 all.E.

metro di contribuenza, a mezzo della trascrizione.

Il perimetro, tanto di trasformazione che di contribuenza, è fissato dall'autorità amministrativa con apprezzamento tecnico delle condizioni che devono presiedere a tale determinazione e che consistono nella suscettibilità dell'immobile ad essere radicalmente trasformato, nei riguardi dell'ordinamento produttivo, o a trarre beneficio speciale dall'esecuzione delle opere pubbliche che non sono a carico totale dello Stato.

Nell'una o nell'altra ipotesi, l'apprezzamento è fatto in via di previsione, perchè i due perimetri vanno, di regola (1), fissati prima che si inizi l'esecuzione delle opere di bonifica. Non si esclude, perciò, ed è anzi grandemente probabile, che, col progresso dell'attività bonificatrice, con lo sviluppo degli studi esecutivi e con la stessa progressiva esperienza dei risultati delle opere eseguite, le condizioni, nel concorso e nel presupposto delle quali il perimetro fu determinato, vengano a mutare. Il beneficio di un'opera, che si pensava dovesse limitarsi ad una certa zona territoriale, risulta esteso ad una zona più vasta, nel perimetro di contribuenza, o viceversa. Gli effetti, meglio visibili delle opere eseguite, permettono di escludere la trasformabilità dell'ordinamento produttivo di terreni che si erano da principio inclusi nel perimetro di trasformazione ecc.

(1) Cfr. quanto si è detto al paragrafo 14 circa la subordinazione di taluni effetti del piano generale alla determinazione preliminare del perimetro di trasformazione.

In questi casi, vien fatto di domandarsi se la pubblica amministrazione possa modificare i perimetri precedentemente determinati, per una ragione di merito, qual'è quella dianzi configurata (1).

A me sembra che al quesito si debba rispondere affermativamente, tanto se la revoca dipenda da circostanze sopravvenute, così che il provvedimento di determinazione del perimetro, da principio opportuno, si dimostri in seguito, per le mutate circostanze di fatto, in contrasto con le esigenze dell'interesse pubblico che doveva soddisfare, quanto se la revoca serva a correggere un vizio iniziale del provvedimento che fin dal principio fu inopportuno, in quanto, nel determinare il perimetro, non furono valutati sufficientemente gli interessi collettivi da soddisfare.

Convien, infatti, considerare che la revoca, per motivi di merito, non è ammessa quando l'atto da revocare abbia prodotto i suoi effetti giuridici a favore di altri soggetti di diritto, mentre si ritiene ammissibile quando l'atto amministrativo abbia imposto soltanto obblighi o tolte o sospese facoltà spettanti ad altri soggetti.

Ora, abbiamo visto che dalla determinazione del perimetro di trasformazione deriva una limitazione delle facoltà spettanti

(1) Non v'ha dubbio che i perimetri possano essere modificati per motivo di legittimità, in virtù dei principi generali che regolano la revocabilità degli atti amministrativi illegittimi.

ai proprietari dei terreni da trasformare (anche se in via ~~seconda~~ soria e subordinata derivi ad essi anche il diritto ad ottenere il sussidio dello Stato nella spesa di talune categorie di miglioramenti fondiari) e che, per effetto della determinazione del perimetro di contribuzione, gli immobili sono gravati di un onere reale che importa l'obbligo di contribuire nella spesa ~~delle~~ opere pubbliche.

In vista, perciò, di questi effetti giuridici che consistono, almeno in via principale, nella restrizione di facoltà e nell'imposizione di obblighi, non mi pare che possa negarsi alla pubblica amministrazione la facoltà di revocare o di modificare (giacchè la modificazione è una revoca parziale) il provvedimento di delimitazione del perimetro.

Già trova conferma in una disposizione della stessa legge positiva che, all'art. 62, riconosce al Governo la facoltà di modificare i confini territoriali dei consorzi i quali si costituiscono tra i proprietari degli immobili che traggono beneficio dalla bonifica. Se, infatti, l'estremo del beneficio derivante ai loro ~~terreni~~ dalla bonifica è requisito di appartenenza dei proprietari al consorzio e se il Governo ha facoltà di modificare i confini territoriali dell'ente, vuol dire che esso può, in processo di tempo, diversamente apprezzare l'estensione del beneficio (1).

(1) La revocabilità dei provvedimenti di delimitazione del perimetro era ancor più esplicita nel testo dell'art. 61 T.U. 30 dicembre 1923, n. 3256, dal quale in parte deriva l'art. 62 della legge vigente.

Il provvedimento di revoca o di modifica del decreto di determinazione del perimetro, se si fonda su elementi nuovi, verificatisi dopo l'emanazione dell'atto amministrativo, ha effetto ex nunc, cioè dalla data in cui l'atto di revoca diventa efficace, salvo che il ministero stabilisca un termine diverso.

22. - Con la determinazione del perimetro di contribuzione è delimitato il territorio gravato dal contributo e diventano conseguentemente precisabili gli immobili i cui proprietari sono tenuti a contribuire nella spesa delle opere.

Fra questi vanno compresi (1) anche i beni dello Stato, delle provincie e dei comuni, tanto demaniali che patrimoniali. L'inclusione dei beni demaniali è abbastanza esplicita nella formula della legge che vuole compresi fra i proprietari contribuenti anche "lo Stato, le provincie ed i comuni per i beni di loro pertinenza". E' ad ogni modo confermata dal confronto della disposizione della legge del 1933 con quella dell'art. 12 del T.U. 30 dicembre 1923 n. 3256 il quale dichiarava obbligati a contribuire lo Stato, le provincie ed i comuni "per i loro beni patrimoniali esistenti nel perimetro".

Aver sostituito la formula più generale e comprensiva di beni di loro pertinenza all'altra di beni patrimoniali, non può

(1) Art. 10 della legge.

non corrispondere al proposito del legislatore di assoggettare a contributo anche i beni demaniali dello Stato e degli enti locali. L'aver poi parlato di pertinenza, piuttosto che di proprietà dei beni, scopre la preoccupazione di evitare che s'intendano esclusi i beni demaniali, movendo dal concetto che il diritto degli enti pubblici sulle cose demaniali non sia un vero e proprio diritto di proprietà (1).

Risulta del resto, che, durante i lavori preparatori del decreto legislativo 13 febbraio 1933, si ebbe presente l'ingiustificabile discordanza tra la citata norma dell'art.12 della legge sulla bonifica idraulica (30 dicembre 1923 n.3256) che assoggettava a contributo i soli beni patrimoniali e quella dell'art.18 della legge sulle opere idrauliche 25 luglio 1904, n.523, mod. dell'art.22 della legge 13 luglio 1911 n.774, che chiamava a contribuire lo Stato, le provincie e i comuni, anche per i beni demaniali, e si volle adottare un criterio uniforme. Non vi sarebbe stata, infatti, ragione di negare in un caso e di ammettere nell'altro l'imposizione del contributo, quando comune è la causa giuridica della contribuzione - il beneficio speciale prodotto da un'opera diretta a fini di utilità generale - e identica è la natura dell'onere che è considerato reale tanto dalla legge sulla bonifica che da quella sulle opere idrauliche.

(1) V. Cammeo - Demanio in Dig. it., pag. 167 e segg.
Romano - Principi di dr.amm.it., pag.433 e segg.
Muccci - Istituzioni di dr.amm., pag.323 e segg.

D'altra parte, poichè è indubitabile che dall'esecuzione di opere pubbliche di bonifica può derivare un beneficio speciale anche a beni di natura demaniale, non vi è motivo di esentare li da quel contributo di bonifica che è corrisposto appunto in vista di questo speciale beneficio.

Quando si dice, però, che anche i beni demaniali sono soggetti all'onere del contributo, non si può prescindere dal considerare che possono esservi beni demaniali che costituiscono mezzo istrumentale per ottenere i risultati stessi della bonifica. Basti pensare alle strade, alle opere di difesa delle acque, ai canali per il prosciugamento di terreni palustri ecc.. In questi casi, non potrebbero logicamente ritenersi avvantaggiati dalla bonifica quei beni che costituiscono essi stessi il mezzo per conseguirla. E poichè la ragione del contributo sta appunto nel beneficio speciale ottenuto od ottenibile, i beni anzidetti non potranno essere gravati da contributo, non perchè sono demaniali, ma perchè, data la loro destinazione, strumentale nei riguardi della bonifica, non possono considerarsi avvantaggiati da un beneficio che essi medesimi concorrono a produrre.

23. - La delimitazione del perimetro di contribuzione, precisando i confini del territorio gravato, permette di determinare gli immobili soggetti ad onere reale, e per conseguenza, i proprietari obbligati a contribuire nella spesa, ma lascia insoluto

il problema della misura in cui i proprietari devono rispettivamente concorrere.

Si è già accennato che la legge vuole ripartita fra i proprietari la parte di spesa delle opere pubbliche, non sostenuta dallo Stato, così che è fissato il gettito complessivo dei contributi, e cioè il contingente che deve essere ricavato dalle contribuzioni dei proprietari. E poichè queste contribuzioni sono dovute in vista del beneficio speciale tratto dall'esecuzione delle opere pubbliche di bonifica, è naturale che il contingente vada ripartito in ragione di beneficio (1).

La legge, però, si preoccupa di rendere possibile la determinazione e il pagamento dei contributi anche durante il periodo di esecuzione, quando non è dato ancora di precisare il beneficio conseguito, e si può solamente presumerlo, in via di previsione più o meno approssimata. Stabilisce, perciò, una ripartizione provvisoria, per la quale il contingente è distribuito tra i proprietari, sulla base di indici approssimativi e presuntivi del beneficio conseguibile, e una ripartizione definitiva, in ragione dei benefici conseguiti per effetto delle opere.

E' naturale che gli indici approssimativi del beneficio, tenuti a base della ripartizione provvisoria, possono risultare imperfetti, col progredire delle opere e col migliore apprezzamento degli effetti che ne derivano. Non può, quindi, essere vietato di perfezionarli, modificando la prima ripartizione provvisoria e sostituendola con una o più altre, a mano a mano che sia possi-

(1) Art. 11 della legge.

bile fissare indici meglio approssimati. Sebbene, perciò, la legge parli di una ripartizione provvisoria, la prassi amministrativa è nel senso che se ne possano ammettere più di una e che anzi sia desiderabile questo progressivo perfezionamento dei criteri di ripartizione, per ridurre sempre più le differenze fra la ripartizione provvisoria e la definitiva e rendere inutili o meno necessari i conguagli delle quote tra i vari contribuenti.

Per quanto la provvisione del beneficio conseguibile possa essere fatta sulla base di indici bene scelti, si tratta necessariamente di una approssimazione che può rimanere più o meno lontana dalla realtà del beneficio conseguito. Le quote di contributo, stabilite a carico dei proprietari, in seguito alla ripartizione provvisoria, risulteranno quindi più o meno diverse - rispettivamente maggiori o minori - di quelle che saranno fissate, in seguito alla ripartizione definitiva. I proprietari che, in via provvisoria, si troveranno ad avere pagato meno del dovuto, saranno perciò obbligati a corrispondere la maggior quota a loro carico e le somme così versate saranno restituite ai proprietari che, in via provvisoria, avranno invece corrisposta una somma maggiore di quella dovuta.

Questo vicendevole assetto delle partite di dare e di avere tra i vari proprietari contribuenti, si dice conguaglio.

Dire che la ripartizione va fatta in ragione di beneficio, effettivo o presunto, è stabilire una norma che ha bisogno di ulteriori precisazioni.

Occorre anzitutto stabilire di quali benefici si debba tener conto, ai fini del reparto della spesa.

La costruzione di strade, migliorando la viabilità del territorio servito, produce il beneficio di assidurare o migliorare le comunicazioni. L'esecuzione di opere di difesa dalle acque libera i terreni dal pericolo di esondazioni, a cui erano precedentemente esposti. Il consolidamento delle dune e la piantagione di alberi frangivento difende dal surriscaldamento e dai venti un certo tratto del territorio retrostante e così via.

Nè è detto che i benefici siano sempre il risultato di opere, delle quali si possa distintamente accertare l'efficacia, in modo che l'effetto si possa e si debba riportare ad una causa unica, ben precisabile. Assai spesso, il beneficio è l'effetto dell'esecuzione di diverse categorie di opere, senza che sia possibile stabilire per qual parte rispettivamente influiscano sul risultato comune.

Basti pensare alla costruzione di nuovi centri (borgate) che non potrebbero servire al fine a cui sono destinati, nè dare alcun effetto utile, se non in concomitanza con le altre opere, da cui dipende la possibilità e la convenienza del trasferimento e della permanenza sul luogo della popolazione lavoratrice. Si pensi, soprattutto, al beneficio igienico di difesa dalla malaria, che mal si può attribuire alla sistemazione delle sole acque superficiali, se non soccorrano le altre opere dirette a promuovere l'intensivazione delle colture nei terreni sistemati idraulicamente.

Si tratti di benefici, dirò così, elementari, perchè attribuibili a un distinto ordine di opere, ovvero si tratti di benefici, d'ordine più complesso, derivanti dalla esecuzione di più gruppi di opere, qualitativamente diverse, occorre poi stabilire quale sia la loro importanza relativa per attribuire a ciascuno, comparativamente, un peso e determinare secondo quali aliquote il contingente vada ripartito fra gli immobili avvantaggiati dalle varie categorie di beneficio.

S'indichi, ad esempio, con v il beneficio della migliorata viabilità, con d quello della difesa idraulica, con i quello della irrigazione, con r quello del risanamento igienico. Supponendo che non vi siano altri benefici da tener presenti, il contingente c dovrà essere ripartito tra gli immobili che godono dei benefici v , d , i , r . Se a ciascuno di questi benefici si riconosce eguale importanza, $\frac{c}{4}$ rappresenta la quota della spesa totale dovuta dai proprietari degli immobili in dipendenza di ciascuno dei benefici considerati.

Normalmente, però, l'importanza relativa è diversa, e di tale diversità si tiene conto con l'attribuzione di idonei coefficienti. Così, fatto eguale a 100 l'insieme dei benefici considerati, si potrà attribuire il coefficiente 30 al beneficio v , 20 a d , 35 a i , 15 a r , in modo che il contingente c sarà attribuito per il 30% al beneficio della viabilità, per il 20% a quello della difesa idraulica, per il 35% a quello dell'irrigazione, per il 15% a quello del risanamento igienico.

Non è escluso, del resto, che, invece di considerare un unico contingente, costituito dal totale della spesa a carico dei proprietari per tutte le opere eseguite, si tenga conto della spesa delle singole categorie di opere, distinguendo tanti contingenti quante sono le categorie di opere e ripartendone il carico fra gli immobili che risentono del rispettivo beneficio. Così la quota a carico dei proprietari nella spesa delle opere stradali andrà ripartita fra gli immobili che traggono vantaggio dalla migliorata viabilità; quella relativa alle opere di difesa idraulica sarà divisa tra gli immobili protetti dalle inondazioni ecc. ecc.

In piccoli comprensori, nei quali le opere pubbliche di bonifica siano eseguite contemporaneamente o in breve periodo di tempo, converrà considerare nel complesso le opere eseguite, costituendo un unico contingente da ripartire. La distinzione di più contingenti, quante sono le varie categorie di opere, sarà, invece, più conveniente, quando si tratti di comprensori assai estesi, nei quali le opere siano di diversa natura e si eseguano in un lungo ordine di tempo.

Se non che stabilita l'aliquota del contingente unico o determinati i singoli contingenti da ripartire è ulteriormente necessario precisare come si determini la esistenza e come si apprezzino l'entità di ciascuna categoria di beneficio, e cioè ricercare e precisare gli indici rappresentativi del beneficio.

Così, trattandosi di accertare e determinare il beneficio

della migliorata viabilità, potrà costituire un indice l'ubicazione dell'immobile rispetto alla sede stradale, giacchè, a una certa distanza dalla strada stessa, è da ritenere che cessi la convenienza di usufruirne, potendo l'immobile essere meglio servito da una strada diversa da quella considerata. E' poi certo che il beneficio è inversamente proporzionale alla distanza dell'immobile dalla strada, e, a parità di distanza, è diverso in ragione del maggior bisogno di trasporti, che a sua volta si collega alla maggiore o minore fertilità del fondo, al suo diverso ordinamento produttivo ecc.

Altrettanto, si può dire, con poco diverso ragionamento, del beneficio derivante da opere di difesa idraulica, per il quale sarà presumibilmente da tener conto, oltre che dei vari elementi accennati, anche dell'altimetria dei terreni e così via.

Ora, la distanza della sede dell'opera, l'entità del traffico, l'altimetria, la fertilità del terreno ecc. costituiscono esponenti e, come dice la legge, indici del beneficio, giacchè da essi e per essi è possibile dedurre l'esistenza e graduare l'importanza del beneficio. Naturalmente gli indici vanno ricercati caso per caso e sono diversissimi secondo l'estrema variabilità delle circostanze, così che l'accenno fattone ha carattere soltanto esemplificativo.

Fissati i vari indici, occorre riconoscerne il peso rispettivo e cioè occorre attribuire a ciascuno di essi un dato coefficiente per la valutazione complessiva del beneficio. E questa va-

lutazione sbocca nella determinazione di un'aliquota che, applicata al contingente da ripartire e combinata con quella inizialmente fissata per la ripartizione del contingente unico tra le varie categorie di beneficio, permette di determinare la aliquota della spesa totale che deve gravare gli immobili rispettivamente avvantaggiati (1).

Ne segue che gli immobili che godono della stessa o delle stesse categorie di beneficio e ne godono nella stessa misura sono soggetti ad una medesima aliquota di contribuzione, che è diversa da quella attribuita agli altri terreni che godono di altre categorie di beneficio e ne godano in diversa misura. Nel territorio compreso nel perimetro, si vengono così ad individuare zone omogenee di contribuzione che, godendo degli stessi vantaggi, sono soggette allo stesso onere di contributo, e queste zone si dicono classi di contribuzione, mentre è denominata classificazione dei terreni la distinzione del territorio in classi di contribuzione.

(1) V. Le istruzioni dell'Associazione dei consorzi per la formazione dei piani di ripartizione; gennaio 1935. A rappresentare il beneficio, l'Associazione assume l'incremento di reddito fondiario dominicale ovvero l'incremento di valor capitale dell'immobile avvantaggiato. Riconoscendo, però, eccessivamente lunga e laboriosa la stima di tale incremento per ciascun terreno, si riporta ai caratteri che influiscono sulla misura del beneficio economico per ettaro e cioè a quelli che abbiamo chiamati, nel testo, indici del beneficio.

Chi consideri, ora, le varie operazioni di cui si è fatto cenno, può rilevare che esse consistono in due provvedimenti, logicamente distinti: la determinazione dei criteri di ripartizione della spesa (scelta delle categorie di beneficio, determinazione degli indici rappresentativi di ciascuna categoria, fissazione delle aliquote di contributo per classi) e l'attuazione di questi criteri, mediante la precisazione degli immobili che, essendo avvantaggiati dalle stesse categorie di beneficio, devono far parte della medesima classe, e l'applicazione dell'aliquota, assegnata a ciascuna classe, agli immobili che ne fanno parte.

Tutti e due i provvedimenti richiedono rilievi e valutazioni di circostanze, condizioni o elementi, che debbono farsi secondo criteri tecnici, ma il primo consente una grande libertà di valutazione e di determinazione, mentre il secondo è rigorosamente subordinato ai risultati del primo, di cui appare come la pratica applicazione.

E' naturale, perciò, che la legge si sia preoccupata di affidare allo Stato o di sottoporre al suo controllo di merito la determinazione dei criteri di ripartizione e di prescrivere forme di procedimento che permettano agli interessati di interloquire, per prospettare in tempo le loro osservazioni e reclami, mentre abbia trascurato di regolare l'applicazione dei criteri di reparto, una volta stabiliti.

Gli articoli 11 e 12 prescrivono, infatti, che i criteri

di ripartizione o sono fissati dagli stessi consorzi dei proprietari ed approvati dal ministero dell'agricoltura e delle foreste e, in difetto di consorzi, sono stabiliti direttamente dal ministero.

La relativa proposta, del consorzio e del ministero, è pubblicata con le stesse modalità che abbiamo indicate per la pubblicazione del piano generale (1) e gli interessati possono presentare le loro osservazioni al ministero, entro il termine perentorio di 30 giorni dalla data di scadenza della pubblicazione.

L'art. 12 parla di ricorso; è però chiaro che non si tratta di reclamo contro un provvedimento amministrativo, ma di osservazioni e di deduzioni che gli interessati hanno facoltà di esporre durante il procedimento di istruttoria per l'emanazione del provvedimento ministeriale, con cui si approvano le proposte del consorzio o direttamente si determinano i criteri di ripartizione.

Quando tali osservazioni e deduzioni siano presentate, il ministero provvede anche in merito ad esse con decreto motivato (2).

Resta a domandarsi quando la proposta dei criteri di ripartizione debba essere presentata, distinguendo tra la ripartizione provvisoria e quella definitiva. Per quest'ultima è la stessa

(1) Cfr. paragrafo 12.

(2) Art. 3 della legge sul contenzioso amministrativo 20 marzo 1865, n.2248 Alleg. E.

legge che ne prescrive la presentazione, dopo accertato il compimento dell'ultimo lotto della bonifica. Vedremo, a suo luogo, che il ministro dichiara, con proprio decreto, l'avvenuta ultimazione dei singoli lotti di opere pubbliche "a mano a mano che risultano capaci di funzionare utilmente" fino a che, attuato l'intero programma delle opere pubbliche occorrenti, accerta la ultimazione dell'ultimo lotto. Con questa dichiarazione finale, il ministero in sostanza riconosce che sono state eseguite tutte le opere pubbliche, il cui concorso era stato previsto come necessario ad ottenere la desiderata mutazione ambientale. E sebbene, come vedremo, non sia esclusa l'eventualità che la successiva esperienza dei risultati ottenuti induca all'esecuzione di altri lavori; in quel momento, le opere compiute, in quanto esauriscono il programma previsto, si considerano tuttavia sufficienti a produrre gli effetti che si attendevano, così che il beneficio sperato dalle varie categorie di opere può ritenersi ormai effettivamente conseguito.

E' perciò questo il momento in cui, potendosi accertare e misurare in concreto il beneficio realizzato, si fa luogo alla ripartizione definitiva, che la legge vuole appunto sia fatta "in ragione dei benefici conseguiti".

Per quanto riguarda la determinazione provvisoria, il fatto stesso che i proprietari son chiamati a contribuire prima che sia diventato effettivo il beneficio, che è a base della imposizione, dimostra che il contributo può essere richiesto e la ri-

partizione provvisoria essere stabilita prima che le opere siano ultimete. Ma siccome il beneficio non potrebbe essere neanche presunto, finchè non vi fosse certezza di esguimento delle opere da cui il beneficio deriva, si può ulteriormente precisare che la ripartizione provvisoria suppone la redazione ed approvazione del progetto delle opere, senza di che, perdurando l'incertezza sulla consistenza e sulla esguibilità dell'opera, mancherebbe ogni logica possibilità di prevederne gli effetti a vantaggio degli immobili interessati.

Per ora, quindi, e salve le maggiori precisazioni che saranno necessarie in seguito, si può asserire che i criteri per la ripartizione della spesa vanno determinati dopo che le opere, da cui si attende il beneficio, diventano tecnicamente e giuridicamente esguibili.

Si è accennato che le quote di contributo assegnate ai proprietari sulla base di criteri provvisori di ripartizione possono essere diverse da quelle attribuite in dipendenza dell'applicazione dei criteri di ripartizione definitiva e che alla sistemazione delle partite di dare e d'avere si provvede con conguaglio delle quote. Non occorre soffermarsi a chiarire che il conguaglio deve necessariamente essere successivo alla applicazione dei criteri di ripartizione definitiva. Solo per effetto di tale applicazione, è, difatti, possibile conoscere le quote definitive di contributo e, raffrontandole a quelle corrisposte in via provvisoria, accertare se e quali differenze vi siano, da conguagliare.

Convien soltanto domandarsi se il conguaglio sia obbligatorio e se vada soggetto alle stesse forme di procedimento e debba essere approvato o direttamente ordinato dal ministero, così come avviene della determinazione, provvisoria e definitiva, dei criteri di reparto.

Circa il primo quesito, si può osservare che l'art. 11, secondo comma, parla di ripartizione definitiva e di eventuali conguagli, e chi ha esperienza di tal sorta di ripartizione di contributi avrà motivo di dubitare che il legislatore, parlando di conguagli eventuali, abbia inteso riferirsi alla ipotesi che tra ripartizione provvisoria e definitiva manchi ogni differenza, in modo che non si verifichi la necessità del conguaglio. In verità, questa ipotesi è fuori di ogni verisimiglianza e comunque importerebbe non tanto e non solamente la non necessità del conguaglio, quanto la stessa inutilità della ripartizione definitiva, la quale non sarebbe più necessaria se non dovesse spostare per nulla gli effetti di quella provvisoria.

Prevedere una ripartizione definitiva e parlare di eventuali conguagli sarebbe, quindi, in certo modo un controsenso, se il legislatore non avesse piuttosto inteso accennare al carattere facoltativo del conguaglio medesimo. In altri termini, il legislatore, non avrebbe supposto che, attuata la ripartizione definitiva mancassero tuttavia quote di dare e di avere da conguagliare, ma avrebbe, invece, voluto chiarire che il conguaglio è eventuale, perchè facoltativo, ancor quando l'attuazione del re-

parto definitivo scopra la esistenza di un divario, più o meno notevole, tra le quote provvisorie e le definitive.

Questa interpretazione trova conferma nei precedenti della legge; perchè l'art.80 del T.U. 30 dicembre 1923 n.3256 sulla bonifica idraulica lasciava al consorzio di manutenzione delle opere di stabilire, in base alla liquidazione definitiva dei contributi, se dovesse procedersi al conguaglio, intendendo, appunto, di renderlo facoltativo, così da permettere di rinunziarvi, se l'attuazione di esso dovesse provocare difficoltà e inconvenienti pratici, maggiori del danno derivante ai proprietari più colpiti durante il periodo di applicazione dei criteri di ripartizione provvisoria. La norma dell'art.80 non fu riportata nella nuova legge, ma risulta che l'omissione fu dovuta al generale proposito di escludere dal testo legislativo tutte le disposizioni che potessero trovare più acconcia sede nel regolamento. E come scomparvero dalla legge tutte le norme che regolavano il contenuto degli statuti dei consorzi di bonifica, così fu eliminata anche la citata disposizione dell'art.80, che era appunto connessa con le modificazioni da introdurre negli statuti dei consorzi di manutenzione.

Si volle, però, evitare che la mancata riproduzione della norma facesse presumere un mutamento nell'indirizzo legislativo in ciò che concerne il carattere facoltativo del conguaglio e perciò, nel testo dell'art.11, si accennò ad esso, come ad un fatto eventuale.

Circa il secondo quesito, relativo all'autorità competente a ordinare il conguaglio e il procedimento all'uso richiesto, conviene ricordare quanto si è detto dianzi (1): che la determinazione dei criteri di reparto è logicamente distinta dall'applicazione dei criteri stessi e che, mentre la libertà di apprezzamento tecnico è assai ampia nel primo provvedimento, si riduce assai nel secondo, che è, si può dire, la semplice esecuzione del primo e trova in esso i suoi limiti.

Ora, il rilevato divario delle quote, provvisorie e definitive, e la corrispondente necessità che i proprietari meno colpiti rimborsino coloro che furono maggiormente gravati, nel periodo di contribuzione provvisoria, non è che la conseguenza dei criteri adottati per la ripartizione provvisoria e definitiva dei contributi e perciò il conguaglio non è che un provvedimento esecutivo, nel senso dianzi accennato.

Come, perciò, la legge riserva lo speciale procedimento di pubblicazione e l'intervento dello Stato alla sola determinazione dei criteri di reparto, mentre non si occupa della applicazione di essi, che è fatta da colui a cui spetta di esigere il contributo; così, è da ritenere che non richiede, per il conguaglio, nè l'intervento dello Stato nè le forme speciali di procedimento, contemplate dall'art.12.

(1) Pag. 154

CAPO IV.

L' ESECUZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE

Sommario: 24. Gli studi preliminari. - 25. La disponibilità degli immobili occorrenti per la sede delle opere. - 26. L'esecuzione diretta delle opere da parte dello Stato. - 27. La concessione delle opere pubbliche. Le persone dei concessionari. - 28. Disposizioni speciali e transitorie relative alle persone dei concessionari. - 29. La concessione di tutte o di parte delle opere pubbliche. - 30. Il procedimento di concessione. - 31. L'atto di concessione. - 32. I diritti e gli obblighi del concessionario.

24. - Il compito di eseguire le opere preliminari, necessario a modificare le condizioni ambientali, in guisa da renderle adatte alla introduzione di nuovi ordinamenti produttivi, è affidato dalla legge allo Stato (1).

(1) V. paragrafo 7.

Le opere occorrenti sono sommariamente indicate nel piano generale di bonifica che, come abbiamo visto, comprende il progetto di massima delle opere pubbliche (1).

Perchè si possa passare all'esecuzione dei lavori, occorre però che le previsioni contenute nel progetto di massima siano tradotte, coi progetti esecutivi, in previsioni di maggior dettaglio, frutto di studi più maturi e di una precisa conoscenza delle situazioni di fatto e delle esigenze a cui si vuol provvedere. La redazione dei progetti esecutivi, come del resto la stessa compilazione del piano generale di bonifica, richiede preliminari studi e ricerche che possono avere anche carattere sperimentale e che naturalmente sono assunti dallo Stato medesimo, a cui spetta di eseguire i lavori. L'art.6 della legge dichiara espressamente (anche se possa apparire superfluo) che il ministero dell'agricoltura e delle foreste ha facoltà di provvedere direttamente agli studi ed alle ricerche, anche sperimentali, necessari alla redazione del piano generale e dei progetti di bonifica. Il ministero vi provvede a mezzo dei suoi organi tecnici, che sono gli uffici del genio civile e del corpo forestale e gli ispettorati agrari.

Può darsi, però, che le ricerche sperimentali e la compilazione dei progetti presentino particolari difficoltà ed esigano speciale competenza tecnica, ovvero si voglia compiere più rapidamente gli studi necessari e gli uffici dello Stato, gravati da molte incombenze, non abbiano la possibilità di procedervi

(1) V. paragrafo 10.

in tempo breve. Può essere, in tal caso, opportuno valersi dell'opera di persone giuridiche o fisiche, estranee all'amministrazione dello Stato, le quali abbiano l'attrezzatura e la perizia tecnica necessario, ed affidare ad esse gli studi, le ricerche, la stessa compilazione dei progetti occorrenti.

Il negozio giuridico pel quale una persona, estranea alla organizzazione dello Stato, assume tale compito è qualificato dalla legge concessione, e di essa converrà occuparsi quando si dovrà esaminare l'istituto della concessione, nel campo dell'esecuzione delle opere pubbliche di bonifica.

25. - L'esecuzione delle opere non sarebbe praticamente possibile se l'esecutore non avesse la facoltà di acquistare gli immobili occorrenti per la sede delle opere o, quanto meno, di disporne durante il tempo e per quanto è necessario ai fini dell'esecuzione delle opere stesse.

Può darsi che l'opera da eseguire (un canale, un argine, una strada, un edificio ecc.) sia incompatibile col permanere della proprietà della sede dell'opera stessa presso il precedente proprietario. In tal caso, l'esecutore dell'opera avrà bisogno di acquistare la proprietà dell'immobile che è destinato a servire di sede all'opera stessa.

Può darsi che la natura dell'opera sia compatibile con la proprietà privata dell'immobile, in quanto importi semplicemente

la necessità del possesso durante il periodo di esecuzione dei lavori. Così, se si debba procedere per colmata naturale alla sistemazione idraulica di terreni palustri, sarà sufficiente avere la possibilità di immettere le torbide sui terreni da colmare, fino a che ne sia stato rialzato il livello alla quota prevista. Così pure, se occorra rimboschire un dato terreno, per scopi di riassetto idrogeologico, basterà possedere il fondo durante il tempo necessario per eseguirvi le piantagioni ed assicurarne il regolare attecchimento.

Talvolta, ancora, non sarà necessario nè il trasferimento della proprietà, nè quello del possesso; bastando che il proprietario si astenga da certe forme di utilizzazione del suolo, incompatibili con l'opera da eseguire. Se, infatti, la temporanea sospensione del pascolo in terreni boschivi o cespugliati basta alla ricostituzione del bosco o ad assicurare il rinsaldamento di pendici degradanti, sarà sufficiente imporre la temporanea sospensione di quel modo di godimento del terreno da parte del proprietario, durante il tempo necessario ad ottenere lo scopo di riassetto.

La legge (1) prevede appunto tutte queste diverse possibilità di disporre degli immobili, consentendo all'esecutore delle opere l'espropriazione o l'occupazione temporanea o la parziale o totale sospensione di godimento. In questa sua graduatoria di

(1) Art. 93.

possibilità, la legge in sostanza si informa al principio, immanente in ogni conversione di diritto individuale, richiesta da scopi di pubblica utilità, pel quale l'utile generale deve essere ottenuto col minimo privato nocumento.

La scelta del modo più rispondente al bisogno spetta, tuttavia, all'esecutore dell'opera ed è in genere da farsi con criteri discrezionali desunti dallo scopo dell'opera e dalle sue esigenze.

Per quanto riguarda la formazione di nuovi boschi o la ricostituzione di boschi deteriorati (1), è esplicitamente demandato al ministero dell'agricoltura e delle foreste di decidere "se sia necessario provvedere allo esproprio od alla temporanea occupazione o sospensione di godimento". Questo espresso riconoscimento che, sarebbe altrimenti inutile, dopo l'enunciazione, fatta al primo comma dell'art.93, dei vari modi di disporre dell'immobile occorrente, trova, forse, spiegazione nel proposito del legislatore di ammettere che la scelta dipenda anche da motivi di interesse patrimoniale della pubblica amministrazione.

Può, infatti, avvenire che l'occupazione temporanea di terreni da rimboschire debba durare così lungo tempo, che sia più conveniente, dal punto di vista patrimoniale dell'espropriante, acquistare la proprietà degli immobili, piuttosto che corrispondere per un gran numero di anni l'indennità di occupazione temporanea.

(1) Art.93 secondo comma.

Ci si potrebbe domandare in che differisca l'occupazione temporanea dalla totale sospensione di godimento, tanto più che la legge sui boschi e sui terreni montani, a cui l'art.93 fa espresso riferimento, prevede, in quest'ultima ipotesi, che l'indennità dovuta al proprietario "decorre dalla data della presa di possesso dei terreni" da parte della pubblica amministrazione e cessa "con la riconsegna al proprietario del terreno rimboschito". Si ha quindi un trasferimento del possesso e perciò una vera e propria occupazione temporanea dell'immobile.

A meno di riconoscere che il legislatore non abbia avvertito l'identità dei due casi di occupazione temporanea e di totale sospensione di godimento a sensi della legge 30 dicembre 1923 n.3267, si deve ritenere che, nonostante il riferimento a questa legge, si sia voluto contemplare il caso, in cui il possesso resta al proprietario dell'immobile, pur essendo impedita la normale utilizzazione di esso, come incompatibile con l'esecuzione delle opere, durante il periodo esecutivo delle medesime. Si tratterebbe, cioè, dell'ipotesi di terreni soggetti all'invasione delle torbide ai fini della colmata naturale, per la quale era ammesso dalla legge sulla bonifica idraulica (art.7 T.U. 30 dicembre 1923 n.3256) che i proprietari rimanessero in possesso delle terre, purchè ciò non ostasse al regolare progresso delle colmate; ovvero di terreni a pascolo naturale di cui sia impedita l'utilizzazione per favorire il rimboschimento.

Per quanto dirette al medesimo scopo di disporre dei terreni necessari all'esecuzione delle opere di bonifica, l'occupazione permanente, l'occupazione temporanea, la parziale o totale sospensione del godimento costituiscono figure giuridiche distinte, perchè, mentre l'occupazione permanente implica una vera e propria conversione del diritto del proprietario, nel senso che cessa il diritto di proprietà e ad esso si sostituisce un diritto all'indennizzo, che rappresenta, per suo valore economico, l'equivalente del diritto perduto; l'occupazione temporanea e la sospensione del godimento rientrano più propriamente nel concetto di limiti di diritto pubblico, che talora importano un temporaneo trasferimento del possesso, talora consistono in un semplice vincolo della proprietà privata.

Tuttavia, la legge adotta, tanto per la soppressione del diritto di proprietà, quanto per l'imposizione di limiti al diritto stesso, le norme proprie dell'espropriazione di pubblica utilità.

Così, essendo presupposto necessario dell'espropriabilità di un bene, che l'opera o l'impresa a cui esso serve sia riconosciuta di pubblica utilità, la legge (1) dichiara che "il provvedimento di classificazione del comprensorio di bonifica ha valore di dichiarazione di pubblica utilità per le opere di competenza dello Stato".

(1) Art. 92.

Non sarà, quindi, necessario che l'esecutore delle opere pubbliche di bonifica promuova apposita dichiarazione di pubblica utilità dal ministero dei lavori pubblici, come sarebbe altrimenti richiesto dall'art. 10 della legge 25 giugno 1865 n. 2359, bastando, secondo i casi (1), che una legge o un decreto presidenziale abbia provveduto alla classificazione, tra i comprensori di bonifica, del territorio a cui le opere servono.

Ciò è, del resto, perfettamente logico e conseguente, perchè se un comprensorio è classificato di bonifica, quando la trasformazione dell'ordinamento produttivo soddisfa ad interessi collettivi tanto importanti da essere considerati propri dello Stato, la classificazione implica necessariamente il riconoscimento della pubblica utilità delle opere. Perciò, una nuova, formale dichiarazione di pubblica utilità, se emessa dall'autorità competente, sarebbe, in fatto, superflua e, se negata, risulterebbe in palese contrasto con una legge o con un atto amministrativo precedente e, come tale, dovrebbe ritenersi illegittima.

Riconosciuta la pubblica utilità dell'opera a cui l'immobile serve, occorre procedere alla determinazione dei beni necessari per l'esecuzione dell'opera stessa e alla determinazione dell'indennità dovuta al proprietario.

Nei riguardi della determinazione dei beni, giova premettere che la legge parla di immobili occorrenti per la sede delle

(1) Paragrafo 5.

opere di bonifica, e non è sempre facile determinare senza incertezza quale sia questa sede. Se si tratta di costruire una strada, di elevare un argine, di aprire un canale, non sarà difficile stabilire quale è la sede dell'opera, che è precisata dalle sezioni e in generale dai disegni del progetto. Ma se occorre, ad esempio, costruire una borgata, quale ne sarà propriamente la sede? si considereranno soltanto le aree occupate dalle case o dalle strade o dovranno considerarsi, come parte della sede, i terreni agrari di cui sia necessario provvedere le case per renderle adatte allo scopo di richiamare e stabilizzare sul luogo la mano d'opera rurale?

Io penso che l'espropriazione deve essere contenuta in quella misura che è necessaria per conseguire lo scopo a cui è diretta e che, perciò, se la costruzione degli edifici, l'apertura delle strade, la provvista dell'acqua potabile ecc. non basti alla funzionalità del nuovo centro, ne occorra provvederlo di un minimum di terreno da destinare agli usi agricoli dei

futuri abitatori della borgata, questo minimum di terreno utilizzabile agrariamente concorre, non meno delle case e delle strade, al raggiungimento dello scopo dell'opera e quindi fa parte della sede della borgata, la quale non può concepirsi come un aggregato inerte di edifici eventualmente disabitati, ma deve costituire un centro vivo e funzionante.

Del resto, se anche non si credesse di poter trarre questa deduzione dallo scopo stesso della borgata, la possibilità di

espropriare non solo i beni indispensabili all'opera pubblica, ma anche quelli attigui, ove ciò conferisca direttamente al fine dell'opera stessa, è già ammessa dalla legge sulle espropriazioni (1) e, con maggiore ampiezza, dal decreto legislativo 8 febbraio 1923 n.422 (art.34).

Giusta le norme comuni della legge sulle espropriazioni, colui che promuove l'espropriazione è tenuto a precisare i beni da espropriare, formando un piano particolareggiato descrittivo di ciascuno di tali beni e indicando, fra l'altro, i proprietari iscritti nei ruoli catastali, o, in difetto, nei ruoli dell'imposta fondiaria. Il piano deve essere pubblicato, in modo che gli interessati possano proporre le loro osservazioni ed è poi approvato - di regola dal prefetto - che dichiara il piano esecutivo (art.16 e 21 della legge 25 giugno 1865).

Da queste disposizioni la legge sulla bonifica integrale non si discosta se non in questo: che l'approvazione del progetto delle opere di bonifica implica anche l'approvazione del piano particolareggiato, purchè - beninteso - il progetto soddisfi alle condizioni stabilite dall'art.16 della legge 25 giugno 1865 e contenga cioè tutti gli elementi dei quali consta il piano particolareggiato.

In altri termini, mentre, secondo la legge comune, il piano particolareggiato è distinto dal progetto dell'opera che si

(1) Art. 22 legge 25 giugno 1865 n.2359.

vuole eseguire ed è approvato dal prefetto, a seguito di particolare procedimento; per la legge di bonifica, il piano è contenuto nel progetto stesso dell'opera, e il procedimento d'istruttoria del progetto vale anche per il piano, e l'autorità competente ad approvarlo non è più il prefetto, ma il ministero dell'agricoltura a cui, come vedremo, spetta di approvare i progetti delle opere pubbliche di bonifica.

Naturalmente ciò accade quando il progetto contiene i dati descrittivi degli immobili da espropriare; perchè, se non li contenga, sarà necessario predisporre il piano, e pubblicarlo nei modi previsti dalla legge sulle espropriazioni, pur rimando riservata al ministero l'approvazione di esso.

Anche per quanto riguarda la determinazione dell'indennità e il procedimento relativo si applicano, di regola, le norme della legge 25 giugno 1865.

E' noto che il procedimento di determinazione dell'indennità di esproprio si distingue in due periodi: il convenzionale e il contenzioso e questo si svolge in due stadi, l'amministrativo ed il giudiziario.

L'indennità è offerta dall'espropriante e, se accettata, è depositata alla Cassa DD. e PP. o corrisposta direttamente all'espropriato, in base a ordinanza del prefetto o dell'autorità giudiziaria, competente per valore. Il prefetto, avute le prove dell'avvenuto pagamento, pronunzia l'espropriazione dell'immobile (art. 17, 21, 25, 26, 29 e 30 della legge 25 giugno 1865).

Qualora non si arrivi a un accordo sull'ammontare della indennità, il periodo contenzioso s'inizia con l'invio dell'elenco di coloro che non accettarono l'indennità, perchè provveda alla nomina di periti, incaricati di determinarla. Ordinato il pagamento o il deposito dell'indennità liquidata, il prefetto pronunzia l'espropriazione (art. 31, 32, 33, 34 e 48 della citata legge).

Segue lo stadio giudiziale della determinazione dell'indennità, che si apre con l'opposizione al decreto di esproprio, da presentarsi innanzi all'autorità giudiziaria ordinaria, nel 30° giorno dalla notifica del provvedimento prefettizio (art. 51 della cit. legge).

La legge di bonifica adotta le norme comuni per la determinazione convenzionale dell'indennizzo. Nel caso, però, di mancato accordo, deferisce la determinazione, in sede amministrativa, della indennità all'ufficio del genio civile o al comando locale del corpo forestale, secondo che l'espropriazione sia richiesta per l'esecuzione di opere rientranti nella competenza dell'uno o dell'altro ufficio.

Al qual riguardo è da ricordare che al corpo forestale compete di eseguire, dirigere e sorvegliare le opere forestali e quelle opere di sistemazione montana che sono ad essa attribuite con apposito verbale di delimitazione della competenza (1),

(1) Cfr. art. 43 T.U. 30 dicembre 1923 n. 3267.

mentre rientrano nelle attribuzioni del genio civile tutte le restanti opere pubbliche di bonifica.

In questa funzione di determinare l'indennità, gli uffici del genio civile e della milizia agiscono, indipendentemente dalla loro qualità di organi dello Stato, espletando lo stesso compito che, nei casi ordinari, spetta al perito nominato dal presidente del tribunale. Ne deriva che essi sono tenuti a seguire lo stesso procedimento che il perito avrebbe obbligo di osservare e, in particolare, di compilare lo stato di consistenza dei fondi "previo avviso agli interessati"(1).

L'indennità così determinata è versata alla Cassa Depositi e Prestiti o pagata direttamente all'avente diritto, dopo di che l'espropriazione è pronunciata, nel modo ordinario. Contro il decreto di espropriazione, nello stesso termine di 30 giorni dalla notifica, è ammessa l'opposizione, non però davanti ai tribunali ordinari, ma agli speciali tribunali delle acque (art. 140 lett. d) del T.U. 11 dicembre 1933 n. 1775).

Per quanto riguarda i criteri di determinazione della indennità, la legge di bonifica (art. 93) si rimette a quelli "fissati dalla legge sulle espropriazioni" salvo per quanto riguar-

(1) V. importanti considerazioni e norme nella circolare 18 maggio 1924 emanata dal ministero dei LL.PP. per la prima applicazione del T. U. 30 dicembre 1923 n. 3256.

da le opere di rimboschimento e di ricostruzione di boschi deteriorati, per le quali restano applicabili i criteri fissati dall'art. 113 del R.D. 30 dicembre 1923 n. 3267".

L'indennità è, quindi, commisurata al prezzo venale dell'immobile, ma il criterio del prezzo venale soffre una ben grave limitazione, quando si tratti di espropriazione occorrente alle dette opere di carattere forestale, giacchè il citato art. 113 della legge sui boschi e sui terreni montani prescrive di non tener conto "dei valori potenziali o latenti del fondo, quali l'esistenza di cave, miniere, torbiere non esercitate, il prevedibile miglioramento delle comunicazioni, la possibile trasformazione di coltura e di destinazione dell'intero fondo o di parte di esso e simili condizioni, nè si computa alcun compenso per i valori predetti che siano posti in atto, riattivati o comunque sorti nei dodici mesi antecedenti" al provvedimento che riconosce la pubblica utilità dell'opera. Questa norma, che trova i suoi precedenti storici nella legge 2 giugno 1910 n. 277 sul demanio forestale, esclude dalla valutazione i valori latenti e potenziali, dei quali fa una enunciazione esemplificativa e, per di più, vieta di tener in conto i valori presenti, quando siano posti in atto o riattivati o comunque sorti nei dodici mesi antecedenti alla dichiarazione di pubblica utilità dell'opera. E' noto che la legge comune sulle espropriazioni esclude dal calcolo il valore delle costruzioni e delle piantagioni fatte dopo la pubblicazione del piano particolareggiato, perchè, avendo

l'espropriato legale notizia dell'imminente esproprio, è da presumere che le abbia compiute allo scopo di conseguire una indennità maggiore e di addossare un più grave onere all'espropriante. Nel caso di espropriazione per opere di rimboscimento o di ricostituzione di boschi deteriorati, invece, non si tien conto delle costruzioni e migliorie compiute nei dodici mesi antecedenti alla dichiarazione di utilità dell'opera e poichè questa dichiarazione è implicita nell'atto di classificazione, nessuna innovazione compiuta nel fondo, entro l'anno precedente alla classificazione potrà essere considerata ai fini della determinazione dell'indennità.

Come ho detto, si tratta di una deroga ben grave al criterio del prezzo venale, che non può essere giustificata con la presunzione di conoscenza dell'imminente esproprio da parte del proprietario, giacchè, al tempo della classificazione ed anzi nei dodici mesi che la precedono, nessuno può sapere se si farà la bonifica e a mezzo di quali opere e tanto meno prevedere quali immobili occorrerà espropriare per l'esecuzione delle opere stesse.

Interviene, quindi, il diverso concetto di rendere meno onerosi gli espropri e di favorire così l'esecuzione delle opere, e questo concetto di favore per le opere, adottato dalla legge sui boschi e sui terreni montani, si è ritenuto di estendere anche quando il rimboscimento o la ricostituzione di boschi deteriorati rientra in un piano di bonifica, col proposito, già

notato altrove (1), di non rendere più costose le opere, quando fanno parte di un più vasto programma di lavori e perciò più arduo è lo sforzo finanziario da sostenere.

Se non che, nel richiamare puramente e semplicemente l'art. 113 del R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267, non si ebbe presente che questo decreto legislativo prevede l'emanazione di apposito decreto reale per la dichiarazione di pubblica utilità di lavori di rimboscimento e da quel decreto si poteva desumere, almeno approssimativamente, quali fossero i terreni da espropriare. Quando, invece, il rimboscimento o la ricostituzione di boschi deteriorati sono eseguiti come opere di bonifica, l'apposito provvedimento dichiarativo di pubblica utilità non è più necessario, essendo la dichiarazione implicita nella legge o nel decreto reale che classifica il comprensorio da bonificare. D'altra parte, l'atto di classifica può precedere di tempo anche lunghissimo l'effettivo inizio dei lavori o, comunque, non permette, nemmeno in via di larga approssimazione, di conoscere se e quali terreni potranno essere passibili di esproprio.

Il richiamo - senza ulteriori specificazioni - dell'art. 113, ha, quindi, notevolmente accresciuta la gravità della norma, lasciando nella massima incertezza e per un periodo non precisabile, ma solitamente lungo, i terreni soggetti ad esproprio ai fini del rimboscimento.

(1) Cfr. paragrafo 16.

Anche nei riguardi dell'occupazione temporanea, si applicano le norme della legge 25 giugno 1865 e precisamente gli art. 65 e segg. i quali prescrivono che l'indennità offerta dall'occupante deve essere previamente comunicata ai proprietari, con invito a dichiarare se l'accettano e, in caso di rifiuto, è determinata a mezzo di perizia. Anche in questa ipotesi, per altro, deve ritenersi che la perizia vada affidata all'ufficio del genio civile e al corpo forestale, perchè l'ultimo capoverso dell'art. 93 della legge di bonifica non distingue tra occupazioni temporanee e definitive e si riferisce indubbiamente alle une e alle altre, per la stessa sede della norma che è inclusa in un articolo riguardante tutti i possibili modi di disporre degli immobili, occorrenti per la sede delle opere.

Altrettanto, sembra doversi dire per la parziale o totale sospensione di godimento, giacchè, sebbene il citato art. 93 faccia esplicito richiamo alla legge sui boschi o sui bacini montani, (come quella che contempla questo particolare limite del diritto di proprietà dei terreni soggetti a rimboschimento), dichiara applicabili " i criteri di determinazione delle indennità" ai sensi di quella legge, ma non anche lo speciale procedimento prescritto per tale determinazione (cfr. art. 64 e 32 del T.U. 30 dicembre 1923 n. 3267).

26. - Si è più volte avvertito che l'esecuzione delle opere pubbliche è compito dello Stato e, più precisamente, rientra nelle attribuzioni del ministero dell'agricoltura e delle foreste.

Il ministero vi provvede in base a progetti esecutivi, redatti dai propri uffici tecnici (gli uffici del genio civile o del corpo forestale) o compilati a cura di concessionari, nell'ipotesi, già accennata, di concessione della compilazione di progetti (1).

All'esecuzione dei lavori si fa luogo con le norme ordinarie dell'appalto o dell'esecuzione in economia, giusta le disposizioni della legge sulla contabilità generale dello Stato e sull'esecuzione delle opere pubbliche (leggi 8 febbraio 1923, n. 422, 28 agosto 1924, n. 1396, 7 maggio 1925 n. 646, regolamento 25 maggio 1895 n. 350, ecc. ecc.).

27. - Le opere pubbliche di competenza statale sono, però, come si è avvertito, una parte delle opere necessarie ad ottenere quella trasformazione dell'ordinamento produttivo che è lo scopo finale della bonifica. Insieme con le opere pubbliche, che creano la possibilità e la convenienza della desiderata trasformazione, deve concorrere l'attività privata dei proprietari dei terreni da bonificare, i quali, utilizzando i risultati delle

(1) V. paragrafo 24.

opere pubbliche compiute, eseguono quelle opere ulteriori, integrative delle precedenti, da cui dipende l'effettivo mutamento dell'organizzazione e dell'esercizio della produzione terriera.

Si è detto che queste due attività, pubblica e privata, in quanto intese al conseguimento di un fine comune, e perciò complementari l'una dell'altra, vanno armonicamente studiate, devono svilupparsi in stretta coordinazione e debbono obbligatoriamente attuarsi, nel senso che, intrapresa la bonifica dallo Stato, non possono i proprietari rifiutarsi di eseguire le opere di loro spettanza.

La visione unitaria del problema della bonifica, che permette di prevedere in modo armonico il concorso, all'impresa comune, dell'attività pubblica e privata e, in pari tempo, di rendersi preventivamente conto della mèta finale della bonifica e dei suoi probabili risultati economici, così da poter indirizzare le opere, pubbliche e private, ai fini da raggiungere e di proporzionare la spesa al presunto rendimento, è ottenuta, nel sistema della legge, con la prescritta, preliminare compilazione del piano generale di bonifica (1).

La partecipazione inderogabile dei proprietari alla bonifica, mediante l'esecuzione delle opere complementari di loro spettanza, è assicurata dall'obbligo giuridico imposto ai pro-

(1) V. paragrafo 9 e segg.

prietari medesimi di compiere, secondo le direttive fondamentali del piano, "tutte le opere giudicate necessarie ai fini della bonifica" (1).

Se non che, la previsione delle opere da eseguire sarà tanto più perfetta quanto più vi collaborino tutti gli interessati: lo Stato, cioè, che pone i fini pubblici della bonifica ed esegue le opere preliminari, e i proprietari che debbono trasformare l'ordinamento della produzione nei loro terreni e corrono le alee economiche di questa trasformazione. Inoltre, si è visto come una precisa determinazione del nuovo ordinamento produttivo a cui si vuole sboccare è, in pratica, impossibile, così che, nel piano generale, possono essere fissate soltanto le direttive fondamentali della trasformazione. Ciò importa che, nei limiti di queste direttive, i proprietari continuano ad avere una notevole libertà di determinazioni e perciò non tutta la loro attività può essere preordinata, in sede di formazione del piano generale, ma deve, per gran parte, essere indirizzata, controllata e coordinata, durante il suo sviluppo.

Non basta, perciò, aver prestabilito col piano generale un programma di attività comune, dello Stato e dei proprietari, nè basta aver resa obbligatoria per questi l'esecuzione delle opere integrative private; occorre che la visione unitaria, a cui s'informa il piano generale, continui e si realizzi durante il perio-

(1) Cfr. paragrafo 8.

do esecutivo delle opere.

Ora è chiaro che, fino a quando il compito di eseguire le opere pubbliche resti staccato da quello di compiere le opere di natura privata, sarà estremamente difficile assicurare la perfetta coordinazione tecnica e la tempestività di sviluppo delle due attività, dello Stato e dei proprietari.

Si impone, quindi, la necessità di ottenere che, anche nel periodo esecutivo delle opere pubbliche, si attui una stretta collaborazione fra lo Stato e i proprietari o, più generalmente, fra lo Stato e coloro che hanno interesse ad utilizzare i risultati delle opere pubbliche, perchè, soltanto così, può essere più sicuramente raggiunta l'unità dell'impresa e più facilmente attuata la voluta coordinazione delle varie attività.

In vista di questa necessità, la legislazione, con un progresso iniziato nel 1899 e culminato, attraverso gli anni del dopo guerra, con le leggi del 1923 sulla bonifica idraulica e del 1924 sulle trasformazioni fondiari di pubblico interesse, si andò orientando verso l'istituto giuridico della concessione, come mezzo di trasferire il compito della progettazione e dell'esecuzione delle opere pubbliche a coloro che queste opere erano chiamati ad integrare o che, avendo il massimo interesse ai risultati utili conseguibili con le opere stesse, apparivano meglio adatti ad assicurarne la buona esecuzione.

La circolare, emanata il 18 maggio 1924 dal ministro dei lavori pubblici per l'applicazione della legge 30 dicembre 1923

sulla bonifica idraulica, osservava che " il concessionario, dovendo trarre il suo maggior profitto dall'incremento di valore dei terreni bonificati, non arresterà l'opera sua, come lo Stato bonificatore, al compimento dei lavori pubblici, ma si sforzerà di fare quanto occorre per mettere in valore i suoi terreni e, presumibilmente, lo farà con quell'adattamento alle condizioni di tempo e di luogo e con quella previsione delle possibilità industriali dell'intrapresa, che invano si chiederebbero ad uffici statali".

"Da questo punto di vista, la concessione non è più, nell'economia della legge, una semplice modalità di esecuzione dei lavori, ma assai più all'importanza di mezzo e di condizione del pieno conseguimento dei risultati della bonifica".

Ciò può ripetersi, con esattezza anche maggiore, nei riguardi della legge vigente sulla bonifica integrale, perchè ciò che costituisce piuttosto una aspirazione che un precetto nella legislazione anteriore, è attualmente oggetto di una precisa disciplina giuridica, al punto che, come si è visto, la stessa nozione attuale di bonifica consta delle opere pubbliche preliminari e delle opere integrative private, concepite come parti, e come parti inscindibili, di un tutto.

Sebbene, perciò, l'art. 13 della legge sembri stabilire che all'esecuzione delle opere di competenza statale possa il ministero dell'agricoltura procedere - indifferentemente - a cura diretta o per concessione, il sistema della legge, a cui si è

pienamente conformata la prassi amministrativa, chiarisce il carattere di eccezione dell'esecuzione diretta statale, di fonte alla regola dell'esecuzione in concessione.

Per effetto della concessione, coloro, che hanno interesse al conseguimento dei fini della bonifica e che a tale conseguimento debbono concorrere, acquistano il diritto di esercitare essi, in luogo dello Stato, la funzione di eseguire le opere pubbliche di bonifica.

Poichè lo scopo pratico della concessione è di ottenere la collaborazione di coloro che hanno il massimo interesse ad utilizzare i risultati delle opere pubbliche, è chiaro che questo scopo è speciamente raggiunto se la concessione sia fatta agli stessi proprietari, riuniti, a mezzo del consorzio, in giuridica unità.

In tale ipotesi, è da prevedere che, nel concepire e nell'eseguire le opere pubbliche occorrenti, i proprietari terranno presenti i risultati economici probabili dell'intera intrapresa di bonifica, per adeguare le opere al fine e per contenerle in guisa da non gravare, con oneri soverchi, le proprietà interessate.

Inoltre, se i proprietari s'inducono a chiedere la concessione delle opere pubbliche è da ritenere che essi si propongano di utilizzarne a pieno i risultati, così che non si fermeranno all'esecuzione di esse, ma cercheranno di compiere anche le opere private, il cui concorso è necessario per conseguire intera-

mente gli effetti utili della bonifica.

Vedremo, in seguito, che l'ordinamento dato dalla legge al consorzio di bonifica e la larga ingerenza spettante allo Stato nella organizzazione e nel funzionamento di esso tramutano questa presunzione in certezza, giacchè, con l'assistenza e, se occorra, con l'intervento sostitutivo del consorzio, è assicurata l'esecuzione delle opere integrative di competenza privata, anche se non soccorra il buon volere dei singoli proprietari.

La concessione al consorzio costituisce, pertanto, non solamente il mezzo di utilizzare la collaborazione dei proprietari dei terreni da bonificare come quelli che si presumono più interessati ad ottenere la migliore e più economica esecuzione delle opere pubbliche, ma anche e specialmente l'istrumento più idoneo per conseguire il coordinamento della attività pubblica e privata, attraverso l'unità dell'ente esecutore.

Questo medesimo risultato si può ottenere, sebbene in modo meno completo e sicuro, se la concessione sia fatta al proprietario della maggior parte dei terreni da bonificare, perchè, anche in questo caso, è da presumere che gli interessi del concessionario coincidano con quelli di tutto il comprensorio e che l'iniziativa presa dal proprietario di eseguire le opere di carattere pubblico preluda alla successiva attività di trasformazione dell'ordinamento produttivo, almeno negli immobili di proprietà del concessionario, e perciò almeno nella maggior parte del territorio da bonificare.

All'infuori di queste due ipotesi, la concessione non può servire all'unificazione del compito pubblico e privato della bonifica, attraverso l'unità dell'esecutore. Essa può, soltanto, servire ad affidare l'esecuzione delle opere pubbliche a chi sia particolarmente interessato ai risultati, mediati o immediati, di esse, e perciò può giovare soltanto ad utilizzare la collaborazione degli interessati per la migliore esecuzione delle opere pubbliche.

Fra gli interessati, oltre i proprietari dei terreni da bonificare, la legge contempla le provincie, i comuni e loro consorzi, giustamente considerando che, se i proprietari hanno particolare interesse a conseguire i fini economici della bonifica, vi sono scopi extra-economici (igienici, demografici e sociali) la cui soddisfazione può essere specialmente apprezzata da questi enti, a cui spetta in generale la cura degli interessi pubblici che si manifestano nella rispettiva circoscrizione territoriale.

La concessione delle opere pubbliche di bonifica, può, quindi, essere fatta a provincie, comuni e loro consorzi, sempre che, s'intende, il comprensorio da bonificare o le opere da eseguire ricadano in tutto o in parte nel rispettivo territorio. Se questa incidenza nella circoscrizione territoriale della provincia e del comune non vi fosse, mancherebbe nell'ente l'interesse a conseguire i fini pubblici delle opere e cesserebbe il presupposto per quale la concessione è consentita.

Queste tre categorie di possibili concessionari: consorzio di proprietari; proprietario della maggior parte dei terreni da bonificare; provincie, comuni e loro consorzi, rispondono a una diversa graduatoria di fini, perchè, come si è detto, mentre attraverso la concessione al consorzio si ottiene, la collaborazione degli interessati nell'esecuzione delle opere pubbliche e il coordinamento dell'attività pubblica e privata di bonifica; e questi due scopi si conseguono, sebbene non minor certezza, pure con la concessione al proprietario della maggior parte dei terreni; la concessione delle opere a provincie e comuni serve soltanto ad utilizzarne l'attività, in vista dell'interesse che hanno al buon esperimento dei lavori.

E' naturale, perciò, che a questa diversa portata di risultati conseguibili risponda una graduatoria di preferenza nella scelta del concessionario. Di fatti, la legge (art.13) prescrive che "la concessione è accordata al consorzio dei proprietari dei terreni da bonificare o al proprietario della maggior parte dei terreni anzidetti; solo in difetto di iniziative dei proprietari, la concessione può esser fatta a provincie, comuni e loro consorzi".

Le provincie, i comuni e loro consorzi possono, quindi, aspirare alla concessione solo "in difetto di iniziative dei proprietari" e cioè quando nè il consorzio, nè il proprietario della maggior parte dei terreni sian disposti ad assumersi l'esecuzione delle opere pubbliche. La legge non dice se, in caso di con-

correnza di iniziative del consorzio e del proprietario singolo, debba prevalere quella del consorzio. La disgiuntiva o nel testo dell'articolo farebbe anzi supporre un proposito di parificazione. Se non che la esposizione fin qui fatta ci permette di asserire che la concessione va accordata con preferenza al consorzio rispetto al singolo proprietario e in tal senso è la circolare 17 maggio 1933 n. 27 del sottosegretariato per la bonifica integrale.

"E' probabile" osserva la circolare "che l'iniziativa del proprietario della maggior parte del comprensorio si abbia quando non esista il consorzio o non possa costituirsi, perchè il numero dei proprietari sia inferiore a tre. In tal caso, la domanda del proprietario interessato, potrà senza altro aver corso".

"Può, però, accadere che il consorzio esista e che perciò sia necessario decidere se l'iniziativa del proprietario singolo debba essere ammessa, nonostante l'esistenza del consorzio. Dati i compiti che la nuova legge assegna ai consorzi, anche come mezzo giuridico di assistenza e di coazione dei proprietari per le opere di competenza privata, ritengo che, in caso di concorso di offerte del consorzio e del proprietario singolo, debba senz'altro darsi la preferenza al consorzio".

"Quando, perciò, la domanda di concessione sia presentata dal proprietario della maggior parte del comprensorio ed esista sul luogo il consorzio di esecuzione della bonifica, la domanda del proprietario singolo non potrà aver corso se non sia accom-

pagnata da una dichiarazione di nulla osta dell'amministrazione del consorzio, da rilasciarsi su deliberazione di quell'organo consorziale che, a tenore di statuto, sarebbe competente a chiedere la concessione".

Se non che, tra le opere di varia natura che sono necessarie ai fini generali della bonifica, possono essercene alcune la cui esecuzione soddisfi a importanti interessi pubblici delle provincie e dei comuni e la cui necessità sia più vivamente sentita da questi enti che dagli stessi proprietari interessati.

Così la costruzione delle grandi arterie stradali e delle opere di provvista di acqua potabile può rispondere a particolari esigenze delle provincie e dei comuni, che hanno appunto fra le loro attribuzioni di provvedere ai bisogni della viabilità e dell'approvvigionamento idrico della popolazione. Perchè, tuttavia, nel confronto dei rispettivi interessi, possa considerarsi prevalentemente quello degli enti locali su quello degli stessi proprietari dei terreni da bonificare, bisognerà che l'opera, per le sue caratteristiche e per la sua importanza, rientri fra quelle normalmente affidate alla cura delle provincie e dei comuni, secondo le leggi sulla viabilità e sulle opere igieniche.

Non perciò qualunque strada, rientrante nel piano generale di bonifica, si dirà che presenta per gli enti locali un particolare interesse, ma solo le grandi arterie stradali (1), come quelle che non tanto soddisfano alle esigenze della coltivazione dei fondi e del trasporto dei prodotti, quanto provvedono ai bisogni generali della viabilità in una parte notevole del territorio e

(1) Art. 13

perciò più direttamente interessano gli enti locali.

Quando questa decisa prevalenza dell'interesse degli enti locali su quello dei proprietari si verifica, è naturale che quegli enti, appunto perchè più interessati, si considerano più idonei ad eseguire le opere. La legge, perciò, facendo in certo modo prevalere lo scopo della buona esecuzione dei lavori sullo scopo del coordinamento dell'attività pubblica e privata di bonifica, preferisce, nella concessione delle opere, le provincie e i comuni agli stessi proprietari, anche quando esista l'iniziativa di questi ultimi, introducendo così una deroga alla regola per cui la concessione delle opere pubbliche è di preferenza accordata al consorzio dei proprietari o al proprietario della maggior parte dei terreni.

Questa deroga, che trova il suo fondamento nella presunzione di un interesse prevalente degli enti locali, è ancora più giustificata quando, di fronte all'interesse delle provincie e dei comuni, si può dire che manchi addirittura quello dei proprietari dei terreni o sia di gran lunga meno sentito.

La legge ritiene che ciò si verifichi quando si tratti di eseguire opere di rimboschimento o di riassetto di tronchi montani di corsi d'acqua.

Queste opere, infatti, pur provvedendo alla stabilità dei terreni e al buon regime delle acque superficiali, e perciò in definitiva giovando ai proprietari di questi terreni, richiedono normalmente l'abbandono di certe forme attive di coltura, al-

meno per un certo periodo di tempo, importano vincoli più o meno gravemente limitativi del diritto dei proprietari, impongono spesso una riduzione sensibile del loro reddito attuale.

Ne segue che i proprietari, i quali dall'esecuzione delle opere subiscono un danno, per quanto temporaneo, nè sempre si rendono conto della convenienza di sopportarlo per conseguire futuri benefici o prevenire eventuali danni maggiori, sono talvolta ostili alle opere di sistemazione o, quanto meno, non sono generalmente disposti a favorirne l'esecuzione.

Le provincie o i comuni, invece, per la cura che ad essi spetta degli interessi pubblici ricadenti nella loro sfera territoriale, sono meglio in grado di intendere e di apprezzare gli scopi della sistemazione e di riconoscere l'utilità di soddisfarli, sia pure col temporaneo sacrificio degli interessi attuali dei proprietari degli immobili da sistemare.

Oltre alle provincie e comuni, uno speciale interesse all'esecuzione delle opere di sistemazione possono avere i concessionari della costruzione di laghi e di serbatoi artificiali, per proteggerli dal danno di interrimenti che ne ridurrebbero progressivamente la capacità d'invaso. E perciò la legge ammette che anche questi concessionari possono ottenere, in luogo dei proprietari dei terreni da bonificare, la concessione delle opere pubbliche di rimboschimento e di sistemazione dei tronchi montani di corsi d'acqua.

E' da notare che la legge parla di concessionari della costru-

zione di laghi e serbatoi artificiali, partendo dalla ipotesi normale che chi costruisce un serbatoio provveda anche all'esercizio di esso. Se, però, chi ha costruito il serbatoio ne abbia ceduto ad altri l'esercizio, come è ammesso dalle vigenti disposizioni sulle derivazioni di acque pubbliche (1), sarà possibile concedere l'esecuzione delle opere di rimboschimento e di sistemazione montana al concessionario dell'esercizio, come quello che ha interesse a mantenere la capacità d'invaso del serbatoio (2).

Riassumendo, a questo punto, le norme contenute nell'art.13 della legge circa l'esecuzione, per concessione, delle opere pubbliche di bonifica, si può, anzitutto, affermare la regola che le opere pubbliche vanno di preferenza concesse al consorzio dei proprietari interessati. Se manchi il consorzio o, esistendo, non chieda di eseguire le opere, la concessione può esser fatta al proprietario della maggior parte dei terreni da bonificare.

Solo in difetto di iniziative del consorzio o del proprietario singolo, possono aspirare alla concessione le provincie, i comuni e loro consorzi.

A questa regola, è fatta un'eccezione, relativamente a talune categorie di opere pubbliche le cui esecuzione può essere concessa a persona diversa dai proprietari, ancor quando esista l'iniziativa di questi.

(1) Art. 27 del T.U. 11 dicembre 1933, n.1775.

(2) Cfr. C.Petrocchi - La concessione delle opere di bonifica in Bonifica integrale e acque pubbliche - fascicolo di giugno 1934

Più precisamente, l'esecuzione delle grandi arterie stradali e delle opere di provvista di acqua potabile può esser concessa a provincie, comuni e loro consorzi e l'esecuzione delle opere di rimboschimento e di sistemazione di tronchi montani di corsi d'acqua può essere affidata in concessione, tanto ai detti enti, quanto ai concessionari della costruzione o dell'esercizio dei laghi e serbatoi artificiali.

28. - L'enumerazione dei possibili concessionari contenuta nell'art.13 della legge esclude che la concessione delle opere pubbliche possa esser fatta a persone diverse da quelle ivi contemplate?

Date le ragioni che, secondo si è innanzi chiarito, giustificano la scelta dei possibili concessionari e suggeriscono l'indicato ordine di preferenza, è da ritenere che l'enumerazione sia tassativa.

Questa deduzione non esclude, per altro, l'applicabilità di altre norme che, essendo di diritto singolare, non possono ritenersi abrogate dalla legge generale sopravvenuta. Intendo riferirmi all'art. 21 del decreto legge 16 settembre 1926, n.1606 che attribuisce all'Opera Nazionale Combattenti il diritto di essere preferita a ogni altro aspirante, anche se consorzio di proprietari, nella concessione od appalto delle opere che giovinno a mettere in valore il suo patrimonio o comunque servano ai suoi scopi di tra-

sformazione fondiaria e di colonizzazione (1).

Più dubbio è il decidere se un consorzio esistente, che si trovi costituito fra i proprietari dei terreni da bonificare o tra i proprietari della maggior parte del territorio da bonificare, per scopi diversi da quelli della bonifica, possa ottenere la concessione.

La questione si risolve nell'altra di determinare se un consorzio esistente abbia la giuridica possibilità di assumere, in aggiunta ai propri fini istituzionali, anche quello di eseguire le opere pubbliche di bonifica, e ciò in relazione al principio della specialità del fine, che regola la capacità delle persone giuridiche.

Se, in virtù della legge e dello statuto, questa possibilità esista, il consorzio, il quale abbia assunto anche il fine di eseguire la bonifica, diventa in sostanza anche esso un consorzio di bonifica e, se si trovi costituito tra i proprietari dei terreni

(1) V. Invece, in quanto agli enti di riforma fondiaria, l'art. 22 della legge 21 ottobre 1950 n. 841 (c.d. legge stralcio): "Nei comprensori di bonifica ricadenti entro il perimetro dei territori delimitati ai sensi dell'art. 1 della presente legge, nei quali non siano costituiti consorzi fra i proprietari, gli enti di riforma assumono tutte le iniziative ed i compiti in materia di bonifica previsti dal r.d. 13-2-1933, n. 215, e successive modificazioni e integrazioni". Si noti che con la legge 8 gennaio 1952 n. 32 tutti i territori ove operano enti di riforma sono stati classificati quali comprensori di bonifica di 1ª categoria."

da bonificare, si dirà che la concessione potrà essergli accordata, a norma dello stesso art. 13 della legge.

Più incerta mi sembra la soluzione da adottare quando il consorzio preesistente non si trovi costituito fra tutti i proprietari dei terreni da bonificare, anche se ai consorziati appartenga la maggior parte del territorio da bonificare.

In questa ipotesi, infatti, si può dubitare se un consorzio, per la sua qualità di ente territoriale, possa legittimamente assumersi l'esecuzione di opere pubbliche di bonifica che riguardino anche terreni ricadenti fuori del proprio territorio. E il dubbio si aggrava, considerando che la concessione al proprietario della maggior parte del territorio è giustificata dalla presunzione che, utilizzando l'attività di quel proprietario, si assicura l'integrazione delle opere pubbliche con le opere private di bonifica, almeno nei terreni del richiedente, e cioè nella maggior parte del comprensorio, mentre questa presunzione non regge, o non regge allo stesso grado, quando, in luogo di un singolo proprietario, si ha di fronte un consorzio, e cioè un'associazione di proprietari dei quali alcuni soltanto (anche se costituenti la maggioranza d'interessi) possono desiderare di compiere la bonifica (1).

Sempre nei riguardi delle persone che possono ottenere la concessione di opere di bonifica, occorre aggiungere che la legge (art. 109) ha ammesso, in via transitoria, che società o imprenditori singoli, i quali avessero ottenuta, prima dell'entra-

(1) Cfr. in senso disforme da quello enunciato C. Petrocchi - La concessione ecc. pag. 326.

ta in vigore delle nuove norme, la concessione di un lotto di opere di bonifica, possano eseguire in concessione anche i lotti rimanenti, salvo che il consorzio dei proprietari o il proprietario della maggior parte dei terreni (1) chieda di assumere l'esecuzione. In questa ipotesi, il ministero dell'agricoltura e delle foreste può preferire il consorzio o il proprietario, previo rimborso al primo concessionario delle spese utili di progettazione, d'istruttoria, di mezzi d'opera e d'impianto di cantieri.

L'importo della spesa da rimborsare è determinata dallo stesso ministero, che potrà anche esigere dal consorzio la prestazione di idonea cauzione, e garanzia dell'effettivo eseguimento delle opere.

29. - In virtù della concessione, il concessionario acquista il diritto di eseguire, in luogo dello Stato, le opere pubbliche

(1) L'art. 109 parla di "proprietario della maggior parte dei terreni inclusi nel perimetro di contribuzione, mentre, come s'è visto, la concessione può esser fatta, giusta l'art. 13 al proprietario della maggior parte dei terreni da bonifica. Nè le due espressioni si possono ritenere equivalenti, come si è chiarito al precedente paragrafo 24.

Ritengo che la formula dell'art. 109 sia errata, non essendo possibile supporre che il legislatore abbia inteso ammettere, nella ipotesi di domande di società o imprenditori singoli, altro proprietario aspirante alla concessione, diverso da quello indicato all'art. 13.

contemplate nell'atto di concessione.

Queste opere possono essere tutte quelle necessarie ad ottenere la desiderata modifica delle condizioni ambientali, ma possono anche essere soltanto alcune di esse.

Il fatto che la legge, all'art. 13, prevede come isolatamente concedibili talune delle opere pubbliche di bonifica (strade, acquedotti, sistemazioni di bacini montani) dimostra per sé che la concessione non deve necessariamente riferirsi all'insieme delle opere occorrenti.

La circolare ministeriale 17 maggio 1933, informandosi a questa considerazione, ammette, perciò, che, anche sotto l'impero della legge nuova, si continui a seguire le norme accolte dalla legge precedente, per le quali al concessionario poteva essere affidata l'esecuzione di tutte le opere pubbliche occorrenti alla bonifica, o di una parte soltanto di esse, quando risultassero "capaci di utile funzionamento ai fini della bonifica".

Con questa frase non si è certamente inteso di dire che il lotto debba comprendere un gruppo di lavori, capaci per se stessi di raggiungere la bonifica di una data parte del territorio, ma si è voluto prescrivere che il lotto abbia una distinta entità tecnica, sia capace cioè di un proprio funzionamento utile, anche se per esso la bonifica non si ottenga, nemmeno parzialmente. Così un canale di acque alte che sgombri il podere dalle acque suscettibili di scolo naturale, la costruzione di una strada, l'impianto di un'idrovora, ecc. possono, a sensi di legge, costituire

un lotto suscettibile di separata concessione.

E' il richiedente che, nel domandare la concessione, propone esso stesso le opere che intende eseguire, salvo all'amministrazione concedente il giudizio circa la possibilità di ripartire l'opera in lotti e circa il contenuto di ciascun lotto.

Il sistema della concessione contemporanea di tutte le opere ha il vantaggio di attribuire, una volta tanto, al concessionario il diritto di eseguire l'intera bonifica, ma, quanto più grande è la mole dell'opera e quanto maggiori sono le difficoltà tecniche che essa presenta, tanto più grande è il rischio per il concessionario sul quale, come si vedrà in seguito, gravano, di regola, le alea, tecniche e finanziarie, della concessione.

Il secondo sistema della concessione per lotti successivi riduce sensibilmente questo rischio, sia perchè è più limitato l'oggetto d'ogni concessione, e perciò più agevole e precisa la previsione tecnica e finanziaria, sia perchè l'esecuzione del primo lotto, e in genere lo sviluppo progressivo dell'opera, permette di utilizzare l'esperienza dell'esecuzione dei primi lotti per correggere e perfezionare le previsioni dei rimanenti.

A questo vantaggio, assai considerevole, si contrappone il pericolo di sospensioni o di ritardi nello svolgimento dell'intera intrapresa di bonifica, giacchè ogni lotto è oggetto di un distinto procedimento di concessione e le varie istruttorie amministrative non sempre possono svolgersi con la sollecitudine richiesta dal regolare progresso dei lavori. Soprattutto importa

considerare che, se il concessionario di un primo lotto ha l'obbligo, in confronto dello Stato concedente, di assumere l'esecuzione di tutte le opere rimanenti (1), non ha però il diritto di ottenerne la concessione; per modo che non è escluso che la concessione dei lotti residui sia fatta ad altri o che sopravvenute necessità di bilancio vietino al ministero dell'agricoltura e delle foreste di consentirla.

Ad ogni modo, nonostante questi inconvenienti, che del resto la prassi amministrativa ha finora potuto eliminare, il sistema delle concessioni parziali, successive ha incontrato il più largo favore ed è attualmente il sistema di concessione di gran lunga prevalente.

30. - Nei riguardi del procedimento di concessione, giova ricordare che vari sono i possibili aspiranti alla concessione, tra cui esiste una graduatoria di preferenza.

Si è visto che la domanda dell'Opera Nazionale Combattenti prevale a quella del consorzio, che il consorzio è, a sua volta, preferito, per regola, ad ogni altro possibile aspirante alla concessione; che il proprietario della maggior parte dei terreni da bonificare può ottenere la concessione soltanto se non vi si opponga il consorzio; che le provincie, i comuni e i loro consorzi possono aspirare alla concessione, solo in difetto di ini-

(1) Art. 8 reg. 1 marzo 1917, n. 465.

ziative dei proprietari.

Le provincie, i comuni, i concessionari della costruzione di laghi e di serbatoi artificiali possono, tuttavia, avere la concessione di talune opere, anche quando esistano concorrenti domande dei proprietari.

Se, quindi, l'iniziativa dell'Opera Nazionale Combattenti prevale in ogni caso, e quella del consorzio esclude normalmente la possibilità di concessione ad altri richiedenti; vi sono casi in cui questi possono essere preferiti al consorzio e, ad ogni modo, in difetto di iniziative dell'Opera Nazionale o dei proprietari, può sempre verificarsi il concorso di domande avanzate da più aspiranti alla concessione, che la legge considera allo stesso piano, senza stabilire fra loro alcun ordine di preferenza (provincie, comuni, consorzi di provincie o di comuni, concessionari di serbatoi e laghi artificiali).

Per regolare questo concorso fra più aspiranti alla concessione, la circolare 17 maggio 1933, n.27 del sottosegretario per la bonifica integrale, ha stabilito che se la concessione è chiesta da persona diversa dal consorzio o dal proprietario maggiormente interessato, la domanda possa essere corredata dal solo piano sommario delle opere da eseguire.

Il piano sarà depositato, a disposizione del pubblico, presso l'ufficio del genio civile competente in ragione di territorio, e la domanda, a cura dello stesso ufficio, sarà pubblicata per estratto in un giornale quotidiano, scelto tra i più diffusi del-

la provincia o delle provincie, dove ricade il territorio soggetto a bonifica.

Insieme con l'estratto della domanda, sarà pubblicato l'invito a presentare, entro un dato termine, eventuali opposizioni o domande concorrenti.

Esaurita la pubblicazione, il ministero, se intenda concedere l'opera a persona diversa dal consorzio o dal proprietario maggiormente interessato, decide quale domanda sia da ammettere ad istruttoria, dando un termine al richiedente prescelto per la presentazione del progetto esecutivo delle opere pubbliche da concedere.

S'intende che tale procedura va seguita quando si tratti della concessione di un 1° lotto, non essendo nè necessario, nè utile riaprire il concorso tra più offerenti quando l'opera si trovi già iniziata a cura di un concessionario. Ciò vale anche per l'ipotesi, prevista dall'art.109, della concessione di opere a società o a singoli imprenditori, concessionari di altri lotti, perchè, essendosi sperimentato il concorso in sede di concessione del 1° lotto, non è il caso di rinnovarlo per la concessione dei lotti successivi.

Se l'iniziativa di concessione sia presa dal consorzio, o, in difetto di esso, dal proprietario maggiormente interessato, non sarà necessaria la preliminare determinazione di ammissione ad istruttoria, e perciò il richiedente dovrà senz'altro presentare il progetto esecutivo dei lavori.

La circolare non fa menzione della possibile iniziativa da parte dell'Opera Nazionale Combattenti, ma è chiaro che, dovendosi preferire quest'istituto a qualsiasi altro richiedente, la domanda dell'Opera, come quella del Consorzio, può essere corredata senz'altro dal progetto esecutivo dei lavori, senza che occorra preliminarmente esibire un piano sommario, per promuovere la concorrenza di altri possibili aspiranti. D'altra parte, se al momento in cui l'Opera Nazionale prende la sua iniziativa, si trovi presentate altre domande di concessione dal consorzio o da altri richiedenti, questa dovrà essere respinta, giacchè, per effetto della sopravvenuta domanda dell'Opera Nazionale, cessa di essere procedibile.

Altrettanto, è da dire nell'ipotesi analoga di iniziative del consorzio o del proprietario della maggior parte dei terreni, quando sia presa, mentre si trovi già iniziato il procedimento di concessione, su domanda di province o comuni e sempre che si tratti di opere per cui spetti una preferenza al consorzio o al proprietario singolo.

Nell'una o nell'altra ipotesi, però, ritengo che si possa argomentare dalla norma dell'art. 109 della legge per riconoscere a quell'aspirante, la cui domanda sia stata ammessa ad istruttoria, a sensi della citata circolare, il diritto a rimborso delle spese utili di progettazione e di istruttoria.

Presentato il progetto esecutivo (come, s'è detto, è esibito subito dall'Opera Nazionale Combattenti, dal consorzio o dal pro-

prietario della maggior parte del terreno, mentre, in ogni altro caso, è presentato dopo chiuso il periodo concorsuale e dopo ottenuta l'ammissione ad istruttoria da parte del ministero) gli uffici regionali delle opere pubbliche dispongono le pubblicazioni, mediante deposito degli atti presso il genio civile, e fissano le relative modalità e i termini, analogamente a quanto è prescritto per le pubblicazioni del piano generale (1).

Convieni, peraltro, avvertire che il progetto esecutivo da presentare è relativo alle opere da eseguire, così che riguarderà tutte le opere occorrenti ai fini generali della bonifica o un lotto di esse, a seconda che si chieda la concessione totale contemporanea o la concessione per lotti successivi.

Nell'ipotesi di concessione per lotti successivi, la pubblicazione è richiesta soltanto per il primo lotto, dovendo i progetti dei lotti rimanenti essere pubblicati soltanto quando importino varianti sostanziali al progetto di massima inizialmente pubblicato (2).

Esaurite le pubblicazioni, si provvede alla concessione, con decreto del ministro dell'agricoltura e delle foreste, sentito il consiglio superiore dei LL.PP. o i comitati tecnici degli uffici regionali, secondo la rispettiva competenza.

(1) Cfr. paragrafo 12.

(2) Cfr. cit. circolare ministeriale 17 febbraio 1933

31. - Col suo decreto, il ministro dell'agricoltura e delle foreste stabilisce il contenuto della concessione, determinando le modalità e l'importo delle opere, di cui è affidata l'esecuzione al concessionario. Questa determinazione è implicita nell'approvazione del progetto esecutivo delle opere che, come si è detto, deve essere esibito da chi aspiri ad ottenere la concessione.

Insieme con le opere da eseguire, il ministero determina la spesa occorrente e la quota di essa che deve rimanere a carico dello Stato e degli altri contribuenti (proprietari interessati ed eventualmente provincie e comuni).

A seconda delle modalità di determinazione della spesa e della relativa quota statale, la concessione è a forfait, a misura o a consuntivo.

Nella concessione a forfait, la quota di spesa a carico dello Stato è determinata invariabilmente sulla base della spesa prevista nel progetto esecutivo, con l'aumento di una percentuale a corrispettivo delle spese generali, comprese quelle di redazione dei progetti e di anticipazione di capitale, nonché per lavori imprevisti, anche se dipendenti da forza maggiore.

La quota di spesa, determinata nel preventivo, resta fissa, qualunque sia per risultare la spesa effettiva e qualunque siano le cause di variazione della spesa rispetto a quella preventivata: tanto, cioè, se dipenda da oscillazioni impreviste o imprevedibili di prezzi, quanto se sia la conseguenza di varianti e aggiunte, introdotte nel progetto dell'opera. Unico limite a questa rigo-

rosa invariabilità della quota, fissata nel preventivo, è dato dalla natura delle varianti introdotte, perchè se venisse modificata la sostanza dell'opera concessa, una prassi amministrativa, confortata dal parere del Consiglio di Stato (1) ammette in tale ipotesi la novazione obbiettiva della concessione e la correlativa modifica delle sue basi finanziarie.

Nella concessione a misura, la quota di spesa a carico dello Stato, è determinata applicando i prezzi ai quantitativi di lavoro effettivamente occorsi.

L'importo, così calcolato, è aumentato di una percentuale, prefissa nell'atto di concessione, a compenso delle spese generali, comprese quelle di progetto e di anticipazione di capitali.

Nella concessione a consuntivo, la quota di spesa a carico dello Stato è determinata sulla base del costo effettivo, risultante dal consuntivo della spesa, sostenuta dal concessionario ed accertata da apposite commissioni liquidatrici. Però il ministero può stabilire che le spese generali, escluse quelle di anticipazione di capitali, invece che accertate per il loro importo effettivo, siano determinate invariabilmente in una percentuale, non superiore al 12% della spesa delle opere, risultante dal preventivo.

Secondo le diverse norme di determinazione della spesa, adottate nell'atto di concessione, diversa è l'alea finanziaria a cui è esposto il concessionario.

(1) Parere 16 novembre 1914, n.1403 delle Sezioni 2^a e 3^a riunite.

Nella concessione a forfait, restando invariata la spesa calcolata nel preventivo e determinandosi in base ad essa la quota dello Stato e degli altri contribuenti, ogni differenza tra il costo effettivo e quello presunto dell'opera resta a carico o va a beneficio del concessionario, il quale sopporta quindi in proprio le maggiori spese, mentre approfitta delle economie conseguite.

Nella concessione a misura, son fissi i prezzi indicati nel preventivo per ogni categoria di lavoro, ma questi prezzi si applicano ai quantitativi effettivamente occorsi per dare compiuta l'opera, così che l'alea del concessionario è ristretta all'eventuale scarto tra i prezzi di preventivo e quelli effettivamente corrisposti per l'esecuzione dei lavori.

Nella concessione a consuntivo, invece, essendo le quote dello Stato e degli altri contribuenti liquidate in base alla spesa effettivamente sostenuta dal concessionario, questi riceve, per regola (1), il rimborso totale della spesa occorsa per l'esecuzione dei lavori.

(1) Nel caso di concessione a consuntivo con forfaitizzazione di spese generali, vi può essere l'alea dipendente da eventuali differenze fra spese generali effettivamente sostenute e quelle prestabilite a forfait. In generale, poi, il concessionario è esposto a sostenere in proprio quelle spese che la commissione liquidatrice giudichi non pertinenti all'opera concessa o dipendenti da colpa del concessionario.

La concessione a consuntivo può farsi soltanto a consorzi o a enti pubblici, come quelli che sono più facilmente controllati e controllabili dall'autorità statale e danno perciò maggior garanzia di regolare gestione e di precisa documentazione della spesa.(1)

Poichè il concessionario esercita una funzione che è dello Stato, gli spettano i poteri che sono inerenti a quella funzione. Egli perciò ha titolo ad esigere dai proprietari interessati quel concorso nella spesa che è il corrispettivo del vantaggio speciale derivante ai proprietari degli immobili dalla esecuzione delle opere pubbliche di bonifica (2). Il contributo dei proprietari è anch'esso determinato a forfait, a misura o a consuntivo, secondo che si adottò dallo Stato l'una o l'altra forma di concessione.

Occorre però distinguere il caso della concessione a un consorzio, perchè in questa ipotesi l'obbligo, comune a tutti i proprietari interessati, di pagare un tributo di miglioria è assorbito dall'altro obbligo di concorrere, in quanto consorziati, nelle spese del consorzio e perciò in virtù del rapporto di appartenenza all'ente e del conseguente diritto di supremazia che a quest'ultimo spetta sui proprietari associati.

(1) Le norme su riportate circa i tre modi di determinazione della quota statale si desumono dalla circolare ministeriale 17 maggio 1933, già più volte citata.

(2) V. paragrafo 20.

In base a questo diverso titolo, il consorzio, se concessionario di opere pubbliche, ha il diritto di esigere dai proprietari consorziati quanto occorre per il raggiungimento dei propri fini istituzionali e perciò i consorziati sono tenuti a contribuire se, quando e nella misura che sia ritenuta necessaria dagli organi amministrativi del consorzio, senza che il concorso debba essere limitato alla misura prefissa dalla legge per il tributo di miglioria.

Ne segue che, nel caso di concessione a forfait, la quota di spesa a carico dei proprietari non è necessariamente quella prevista in sede di preventivo, ma sarà maggiore o minore a seconda della spesa che risulterà effettivamente necessaria. E non diversamente deve dirsi, per le altre forme di concessione, giacchè, le spese della concessione, in quanto esistano, sono a carico del concessionario, e se questo è il consorzio, non ha altro modo di fronteggiarle, se non esigendo dai proprietari consorziati i contributi necessari a coprire il fabbisogno, qualunque esso sia, anche se differente da quello presunto in sede di concessione.

Il decreto di concessione stabilisce, inoltre, i modi di liquidazione e di pagamento del credito del concessionario per la parte di spesa che è a carico dello Stato; determina le modalità e le eventuali cautele d'ordine tecnico da seguire durante l'esecuzione dei lavori e subordina alla preventiva approvazione ministeriale l'introduzione di varianti od aggiunte che risultino

utili o necessarie, durante l'esecuzione della opera concessa, fissa i termini per l'inizio e l'ultimazione dell'opera concessa, prevede le eventuali inadempienze del concessionario e riserva, in tal caso, all'amministrazione concedente la facoltà di modifica o di scioglimento unilaterale (revoca) del rapporto di concessione.

Come si vede, mentre l'aspirante alla concessione si limita a proporre con la sua domanda le opere da eseguire, l'atto di concessione risulta formato tutto e soltanto dalla dichiarazione di volontà dell'amministrazione, la quale fissa unilateralmente il momento iniziale e finale del rapporto, mediante la prescrizione di termini, se subordina gli effetti alla sua prevalente volontà, con la possibilità di esigere, anche d'ufficio, l'introduzione di varianti nelle opere concesse e con la facoltà di scioglimento unilaterale del rapporto.

Male si potrebbe, perciò, configurare il negozio giuridico di concessione come un contratto fra concedente e concessionario, data la nettissima prevalenza che spetta alla volontà dell'amministrazione sia nel sorgere del rapporto, sia nella determinazione delle sue modalità e delle cause di modifica e di risoluzione; prevalenza che, nella concessione di opere di bonifica, è resa più evidente dalla mancanza di un atto formale di obbligazione del concessionario (disciplinare), quale si richiede nelle concessioni di servizi pubblici (ferrovie o tranvie) nelle concessioni di derivazione di acque pubbliche ecc.

La domanda dell'aspirante alla concessione non è che una condizione voluta dalla legge, perchè l'amministrazione emani l'atto di concessione e questo atto non è un elemento di un negozio giuridico, di natura contrattuale, ma un atto giuridico unilaterale dell'amministrazione, la cui validità è perciò indipendente dalla volontà del richiedente (1).

Nè si potrebbe osservare che, se la volontà espressa dall'aspirante, nella sua domanda, non è influente per la formazione del rapporto, questo tuttavia non nasce se non quando il concessionario, iniziando i lavori o con altra manifestazione non equivoca della sua volontà, accetta la concessione e dà luogo a quell'incontro delle due volontà da cui nasce il contratto. Se così fosse, gli effetti della concessione dovrebbero verificarsi solamente dopo l'accettazione, mentre questi effetti si verificano con l'emanazione del decreto di concessione.

Basti rilevare che, se il concessionario non inizi i lavori nel termine prefisso, non si dirà che egli non abbia accettata la concessione, così che è mancato il concorso della sua volontà alla formazione del contratto, ma dovrà ritenersi che egli non abbia adempiuto alla prescrizione di termini, contenuta nell'atto di concessione, così da provocare la revoca dell'atto medesimo.

(1) Ronchetti - Teoria gen. delle aut. e conc. - Parte I concetto natura - Parte II capacità e volontà - Commec - Corso di diritto amm. n. 244 e segg. - Ronchetti - Le garanzie della giustizia delle pubbliche amm. p. 143 e segg. - Romano - Corso di diritto amministrativo, p. 104 e segg.

Senza entrare in ulteriori indagini, non richieste dagli scopi del nostro studio, circa la natura giuridica della concessione di opera di bonifica, mi par sufficiente asserire che il decreto ministeriale di concessione e la domanda dell'aspirante costituiscono due dichiarazioni di volontà, anche formalmente separate, di cui la prima è prevalente sull'altra per importanza e per efficacia, nella determinazione del contenuto del rapporto.

32. - Per virtù dell'atto di concessione, il concessionario di un'opera pubblica di bonifica acquista il diritto di eseguire l'opera concessagli, in luogo dello Stato. Egli non entra a far parte dell'organizzazione dello Stato non ne diventa, cioè, un organo; nè si pone con lo Stato in rapporto di servizio, come l'imprenditore nel contratto di appalto (1), ma assume l'esecuzione dell'opera in nome proprio, acquistando il diritto di esercitare quei poteri pubblici che a tale esecuzione sono connessi.

Egli può, quindi, procedere alle espropriazioni occorrenti per la sede delle opere da eseguire, esercita i poteri di polizia necessari per assicurare la regolare esecuzione e il buon funzionamento delle opere (2), riscuote, con le stesse facoltà

(1) V. O. Ronchetti - Le garanzie ecc. p. 39.

(2) Arg. art. 70 della legge e art. 136 lettera b) del Reg. 8 maggio 1904 n. 368.

e privilegi accordati dalla legge allo Stato, i contributi di miglioria dovuti dai proprietari interessati.

All'esecuzione delle opere il concessionario provvede, di norma, a mezzo della propria organizzazione. La legge (1) esclude che egli possa essere un semplice intermediario per trasferire ad altri i diritti nascenti dalle concessioni.

Non solo, quindi, gli è vietato di subconcedere ad altri i lavori, ma è subordinata al nulla osta del ministero dell'agricoltura o delle foreste l'efficacia delle convenzioni che, nel caso di concessioni per lotti successivi, il concessionario di un lotto stipulasse con altri per affidargli la progettazione o l'esecuzione od anche la sola esecuzione di lotti successivi.

Nei riguardi finanziari, il concessionario anticipa i capitali occorrenti per l'esecuzione dei lavori, salvo ad esserne rimborsato dallo Stato e dai proprietari contribuenti, in quella parte che non debba rimanere a suo carico in dipendenza dell'alea inerente alle modalità di concessione (2).

Il credito del concessionario è condizionato alla regolare esecuzione dell'opera assunta. Non si richiede, però, che l'intera opera concessa sia regolarmente compiuta, potendo l'opera essere ripartita in lotti suscettibili di parziale collaudo, al fine di liquidare, a favore del concessionario, la parte di credito corrispondente al lotto collaudato.

(1) Art. 14 della legge.

(2) Cfr. pag. 136 e segg.

Il concetto di lotto, suscettibile di parziale collaudo, non va confuso con l'altro di lotto separatamente concedibile, che, come ho detto (1), deve essere capace di utile funzionamento ai fini della bonifica.

Quando si tratta di collaudo, non si esige che il lotto possa funzionare da sè, ma solo si vuole che la ripartizione in lotti non importi un meccanico frazionamento dell'opera, ma conduca a distinguere parti di essa che sono tecnicamente separabili. In tal modo, la verifica di collaudo non si riduce all'accertamento dei lavori eseguiti, in relazione alle previsioni di progetto, ma si estende all'apprezzamento dell'idoneità dell'opera in rapporto alla funzione che le è propria (2).

Così, per esempio, il solo fabbricato destinato a ricoverare le macchine di un impianto idrovoce non potrebbe formare oggetto di separate concessione, perchè non è "suscettibile di utile funzionamento ai fini della bonifica", ma può costituire un lotto separatamente collaudabile. Se, però, nello stesso fabbricato, si intendesse distinguere le fondazioni dal resto dell'edificio, il tetto dalle pareti e così via, le parti dell'opera costituirebbero dei vari frammenti di essa, non costituirebbero un'entità in certo modo autonoma e perciò non potrebbero formare oggetto di separate collaudo.

(1) Cfr. paragrafo 29.

(2) Cfr. circolare 18 maggio 1924, n. 8744 del Ministero dei Lavori Pubblici, sotto il capo "La liquidazione e il pagamento dei contributi".

La determinazione dei lotti e dell'importo di ciascuno di essi è fatta con lo stesso decreto di concessione o con altro decreto successivo, su richiesta del concessionario, il quale, a mano a mano che esegue i lotti, ne chiede il collaudo ed ottiene il corrispondente accertamento della somma dovutagli.

Il ministero, oltre a consentire l'accertamento del credito sulla base di certificati di parziale collaudo, può anche ammettere che l'accertamento avvenga in base alla constatazione dei lavori eseguiti (stato di avanzamento) alla scadenza di termini periodici, di regola semestrali. Lo stato di avanzamento, compilato dal concessionario, è controllato dall'ufficio locale, del genio civile o del corpo forestale, a cui spetta la sorveglianza dei lavori, il quale procede alle opportune verifiche, e certifica l'esattezza dei dati esposti nello stato di avanzamento.

Mentre, però, se l'accertamento è fatto in seguito a collaudo parziale, il credito liquidato è quello corrispondente all'intero importo del lotto collaudato; quando si provvede in base a stato di avanzamento, il credito è liquidato sull'importo di nove decimi della spesa. In quest'ultima ipotesi, infatti, l'esame degli uffici tecnici locali riguarda più la esattezza dei computi, risultanti dalla contabilità dei lavori, che la tecnica idoneità dei lavori eseguiti, la quale è accertata soltanto col collaudo. La liquidazione del residuo decimo del credito è perciò riservata a quando la regolarità dell'opera ultimata sia accertata in seguito a collaudo.

E' appena il caso di rilevare che diverso è il modo di calcolare l'importo dei lavori, a seconda del diverso modo di determinazione della spesa, adottato con l'atto di concessione.

Se la concessione è a forfait, dovendo rimanere invariato l'importo previsto in progetto, la spesa da accertare a collaudo sarà pari all'importo del lotto collaudato, secondo il preventivo, e quella da accertare su stato di avanzamento a quella frazione dell'importo previsto dell'opera a cui i lavori eseguiti corrispondono. Così, ad esempio, se i lavori eseguiti corrispondono al 40% dell'opera concessa, la spesa da tenere a base per la liquidazione del credito sarà pari al 40% dell'importo preventivato.

Quando la concessione è a misura, tanto nel procedere al collaudo che alla constatazione periodica dei lavori, si calcola la spesa applicando i prezzi ai quantitativi di lavoro effettivamente eseguiti o aumentando l'importo, così calcolato, della prefissa percentuale per spese generali.

Se poi la concessione è a consuntivo, in sede di collaudo o di stato di avanzamento, si accerta la spesa effettiva sostenuta, anche se i prezzi corrisposti e i quantitativi occorsi siano diversi da quelli previsti nel progetto dell'opera concessa.

Siccome, però, l'accertamento del costo effettivo è demandato ad apposita commissione liquidatrice, la determinazione della spesa, tanto in sede di collaudo che di constatazione dello stato di avanzamento non può che essere provvisoria e subordinata all'esito della liquidazione definitiva. Ne segue che, nell'accertare

la spesa su stato di avanzamento, si suole aumentare gli otto decimi dell'importo dei lavori, di una percentuale non superiore al 10% a titolo di provvisorio sulle spese generali e di anticipazione di capitale e, in sede di collaudo, il credito da liquidare è limitato ai 19/20 dell'importo accertato, riservando la liquidazione del residuo ventesimo a dopo avvenuto l'accertamento del costo effettivo, da parte della commissione liquidatrice.

Nel procedere all'accertamento della quota di spesa che è a carico dello Stato, è implicitamente o esplicitamente determinata anche quella che deve andare a carico dei proprietari. Infatti, se anche l'autorità che procede alla liquidazione non determina espressamente tale quota, essa però accerta l'importo totale dei lavori, da cui è agevole desumere la quota a carico dei proprietari, con la semplice applicazione dell'aliquota di contributo.

Non si può dire, tuttavia, che il credito del concessionario verso i proprietari contribuenti sia liquidato con l'atto stesso col quale si liquida il credito verso lo Stato. Basti osservare che l'accertamento della quota complessiva a carico dei proprietari interessati non è sufficiente a determinare le persone dei debitori, nè la quota che ciascuno di essi deve del debito complessivo.

Occorre, perciò, che il concessionario, il quale voglia liquidare ed esigere il suo credito verso i proprietari, predispon-

ga un piano di ripartizione del contributo, che dovrà indicare: 1) gli immobili soggetti all'onere di contribuire nella spesa, e il nome dei rispettivi proprietari iscritti in catasto o, in mancanza, nei ruoli dell'imposta fondiaria (1); 2) i criteri di ripartizione della spesa in ragione di beneficio e la conseguente distinzione degli immobili in classi di contribuenza; 3) le aliquote percentuali di contributo a carico di ciascun immobile gravato; 4) le modalità di pagamento in annualità delle quote di contributo, con la indicazione del tasso d'interesse presunto (2).

Il piano di ripartizione, da pubblicarsi nel modo già accennato per la proposta dei criteri di ripartizione della spesa (3), è approvato dal ministro dell'agricoltura e delle foreste e diventa esecutivo, così che il concessionario, ottenuto in base a collaudo o a stato d'avanzamento l'accertamento della quota complessiva di spesa a carico dei proprietari, può procedere alla ripartizione di essa tra i singoli proprietari debitori, mediante l'applicazione delle aliquote previste nel piano.

Si determinano, in tal modo, le quote di contributo e si forma il ruolo di contribuenza, che è sottoposto al visto dell'inten-

(1) Art. 13 n. 2 reg. 8 maggio 1904, n. 368.

(2) Si parla di tasso presunto, giacchè il tasso deve essere quello vigente al tempo della liquidazione, la quale ha luogo soltanto quando, mediante l'applicazione del piano di ripartizione, si determinino le quote di contributo.

(3) Art. 12 primo comma.

dente di finanza che ne accerta la conformità al piano di ripartizione e ai decreti di accertamento e li rende esecutori dopo averne disposto le pubblicazioni, secondo la norma che regolano l'esazione delle imposte dirette, delle quali è richiamata l'eservenza dalla legge di bonifica.

Convien, per altro, richiamare, anche qui, quanto si è detto nel precedente paragrafo circa le aree finanziarie della concessione, quando concessionario delle opere sia lo stesso consorzio dei proprietari. Il consorzio, infatti, in virtù del suo diritto di supremazia sui consorziati, impone ad essi i contributi, nel tempo e nella misura in cui occorrono per fronteggiare le necessità finanziarie dell'ente, e perciò non è tenuto a contenerli nel limite in cui sono per legge contenuti i tributi di migliorie a carico dei proprietari, nè è tenuto ad attendere che l'importo complessivo dei contributi sia accertato, in base a stato di avanzamento od a collaudo dell'opera concessa.

Eseguite per intero le opere concesse, il ministero dell'agricoltura e delle foreste dispone per il collaudo generale che consiste nella verifica, demandata a un funzionario tecnico dell'amministrazione, della regolare esecuzione e del buon funzionamento dell'opera.

Il collaudo generale ha luogo anche se si sia provveduto, durante l'esecuzione dei lavori, a successivi collaudi parziali, perchè occorre non soltanto accertare la regolare esecuzione e la rispondenza al progetto delle singole parti, a sè stanti, del-

l'opera eseguita, ma anche verificare il buon funzionamento dell'opera nel suo complesso.

Il funzionario o i funzionari incaricati del collaudo, se riconoscono l'opera collaudabile, ne rilasciano apposito certificato che è approvato dal ministero.

Con l'approvazione del collaudo, l'obbligazione di eseguire l'opera, assunta dal concessionario è da ritenersi adempiuta e il negozio giuridico di concessione è da considerare esaurito, salvo l'esazione dei crediti spettanti al concessionario verso lo Stato e i proprietari interessati, in dipendenza dalle opere eseguite.

CAPO V.

L' ULTIMAZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE

Sommario: 33. - La dichiarazione di compimento dei singoli lotti.
34. La dichiarazione di ultimazione della bonifica.

33. - Con l'ultimazione delle opere pubbliche s'inizia il periodo di manutenzione e di esercizio delle medesime. In verità, anche durante l'esecuzione delle opere, non si può prescindere dal curare la manutenzione della parte di lavori che si va, mano a mano, eseguendo, ma questa manutenzione, che è detta provvisoria (1), è considerata come un'attività accessoria dell'esecuzione e ne segue la disciplina giuridica.

Perchè si possa parlare di manutenzione in senso proprio ed applicare le disposizioni di legge relative, occorre, perciò, che l'opera sia ultimata e che sia precisato il momento in cui l'opera da mantenere debba dirsi compiuta.

Inoltre, è noto che le opere pubbliche di bonifica sono di assai diversa natura tecnica e talune di esse, quando non fanno parte di un piano di bonifica, sono soggette alla disciplina di leggi, speciali e determinate categorie di pubblici lavori.

(1) Art.14 secondo comma reg.8 maggio 1904 n.368.

Incluse in un piano di bonifica, perdono l'individualità loro e diventano elementi di un'opera più complessa, che, per sua natura, consta di lavori, tecnicamente distinguibili, ma complementari gli uni degli altri, in relazione allo scopo comune da conseguire.

Da ciò deriva che, durante il periodo di esecuzione della bonifica, quelle opere, che per regola hanno una propria, diversa disciplina legislativa, sono a questa temporaneamente sottratte per essere sottoposte alle disposizioni della legge di bonifica (1).

Compiute, però, le opere, cessa la ragione di sottrarle alla loro disciplina normale, che - appunto perchè normale - deve ritenersi la più appropriata alle caratteristiche e ai fini particolari delle singole categorie di pubblici lavori.

Anche al fine di precisare il momento in cui cessano di avere applicazione le norme della legge di bonifica per riprendere vigore le disposizioni regolatrici delle singole categorie di opere eseguite, è necessario accertare quando le opere possono considerarsi ultimate.

In fine, è noto che la bonifica importa una serie di opere e di attività, tutte complementari le une delle altre, e di cui alcune hanno carattere preliminare, intese cioè a modificare le

(1) Su questo indirizzo della legislazione sulla bonifica, che costituisce una radicale innovazione, nel sistema legislativo in materia di opere pubbliche, vedi il mio articolo "La bonifica integrale e il progresso della legislazione sulle opere pubbliche" in Rivista di Diritto agrario - Aprile-giugno 1930 - Firenze

condizioni d'ambiente, in guisa da rendere possibile la trasformazione dell'ordinamento produttivo, altre hanno carattere consequenziale e integrativo delle precedenti, in quanto ne utilizzano i risultati, ai fini dell'effettiva sostituzione del nuovo ordinamento produttivo. E' noto, pure, che la legge ha attribuito allo Stato il compito di eseguire le opere preliminari, ma ha lasciato che le opere ulteriori, necessarie siano eseguite dagli stessi proprietari interessati.

Il compito dello Stato, per quanto riguarda l'esecuzione di opere, si esaurisce, perciò, appena si sia ottenuta, per effetto dell'ultimazione delle opere pubbliche, la prevista modifica delle condizioni ambientali.

Anche al fine di stabilire quando l'attività esecutiva diretta dallo Stato debba dirsi cessata, è necessario accertare il momento dell'ultimazione delle opere pubbliche.

Se non che, tra quest'ultimo accertamento e gli altri in precedenza accennati esiste una sostanziale differenza.

Se si tratta di sapere quando s'inizia il periodo di manutenzione e di esercizio delle opere eseguite, e, in particolare, se si tratta di sapere quando le singole opere compiute possono tornare sotto la normale disciplina delle leggi speciali, è possibile considerare isolatamente le opere eseguite, tenendo conto della loro specifica funzione (di difesa idraulica, di visibilità, di utilizzazione agraria delle acque, ecc.).

Se, invece, occorre accertare se, con l'ultimazione delle

opere pubbliche, si è ottenuta la prevista modifica delle condizioni ambientali, non si può aver riguardo al compimento di questa o quella opera, suscettibile di distinto funzionamento, ma occorre verificare se tutte le opere pubbliche previste sono state compiute e se ne è derivata quella modifica della situazione ambientale, che è presupposto della trasformazione dell'ordinamento produttivo.

In vista di questa differenza di scopi, la legge (1) prescrive che il ministero dell'agricoltura e delle foreste accerta il compimento di singoli lotti, e mano a mano che risultino capaci di funzionare utilmente. Nell'accertare il compimento dell'ultimo lotto, fissa il termine, dopo il quale dovrà procedersi alla revisione dei risultati generali delle opere e alla dichiarazione di ultimazione della bonifica. Tale dichiarazione è fatta con decreto del ministro dell'agricoltura e delle foreste.

Perchè un lotto possa essere dichiarato ultimato, occorre che sia riconosciuto "capace di funzionare utilmente" e l'espressione può sembrare equivalente dell'altra "capace di utile funzionamento ai fini della bonifica", accennata (2) a proposito della concessione delle opere, per lotti successivi.

In realtà, quando si procede, per lotti, alla concessione di opere, si richiede che il lotto abbia una distinta entità tecnica, sia capace di un proprio funzionamento indipendente, anche se, per

(1) Art. 16.

(2) Pag. 197

esso, non si ottenga un risultato utile per i terreni interessati. Quando, invece, si vuol procedere alla dichiarazione di compimento, è necessario che il lotto - pur senza conseguire quella piena sistemazione ambientale che è negli scopi delle opere pubbliche di bonifica - procuri qualche utilità ai proprietari, i quali perciò son chiamati a sopportare i pesi, così come godono dei vantaggi delle opere eseguite.

Non basta, quindi, che il lotto di opere eseguito sia utile ai fini della bonifica, nel senso che, essendo capace di adempiere per sé alla funzione tecnica che gli è propria, costituisca un primo stadio, tecnicamente separabile, nell'attuazione del programma delle opere pubbliche (ad es. la costruzione di un canale di acque alte, di un impianto idrovoro, ecc.); ma occorre che l'opera funzioni utilmente, produca cioè un utile ai fondi serviti.

Una circolare, emanata dal ministero dei LL.PP. (1) per l'applicazione della legge sulla bonifica idraulica (30 dicembre 1923 n.3256), che conteneva identiche disposizioni, chiarisce, appunto la distinzione accennata, osservando che l'eventualità prevista dalla legge: " del funzionamento di una bonifica, compiuta soltanto in parte, può verificarsi quando si trovino ultimate le opere fondamentali o di primo impianto, quelle cioè che costituiscono l'ossatura del programma tecnico della bonifica.

"Così, per una bonifica ed asciugamento meccanico potranno

considerarsi di primo impianto le opere di allacciamento delle acque esterne e quelle di costruzione e di arredamento meccanico dell'impianto idrovoro. Per una bonifica a scolo naturale, la costruzione dell'emissario potrà a volte assumere carattere di opera fondamentale. Nelle bonifiche per colmata naturale o artificiale, i lavori di primo impianto potranno ritenersi ultimati col compimento della colmata, quand'anche restino da eseguire lavori di sistemazione e di canalizzazione dei torrenti, apertura di strade, costruzione di ponti ed altri manufatti.

"In questi ed in simili casi, è giusto che coloro che si avvantaggiano del risultato utile siano chiamati a sopportare la spesa del mantenimento".

Con l'emanazione del decreto ministeriale che accerta il compimento di un lotto, capace di funzionare utilmente, si inizia, come ho detto, il periodo di manutenzione del lotto stesso, ma diversa è la disciplina a cui le opere sono sottoposte.

Quelle opere che - se non fossero incluse in un piano di bonifica - sarebbero regolate da leggi speciali, tornano ad essere disciplinate da quelle leggi, per quanto riguarda le persone obbligate a curare la manutenzione ed a sostenerne la spesa. Sono, fra queste, le opere di rimboschimento e di sistemazione di bacini montani, le opere idrauliche, di navigazione interna e stradale, di cui parla espressamente l'art.17 della legge. E', però, da ritenere che l'enumerazione contenuta in questo articolo non sia tassativa, giacchè non vi sarebbe motivo di fare eccezione alla

(1) Circolare 25 luglio 1923, n.9696.

regola, per la quale le opere, regolate da altre leggi, tornano, dopo l'ultimazione, sotto la loro disciplina normale.

Per le opere di sistemazione montana la legge T.U. 30 dicembre 1923, n.3267 (art.56) stabilisce che alla manutenzione provvede lo Stato e, secondo l'attuale attribuzione dei servizi, il ministero dell'agricoltura e delle foreste, il quale annualmente accerta la spesa sostenuta e se ne fa rimborsare "per un terzo dalla provincia e per un sesto dal comune o dai comuni interessati. Questi ultimi potranno farvi concorrere i proprietari dei terreni in cui sono le dette opere, in misura non superiore al quinto dell'imposta prediale erariale dei terreni occupati dalle opere stesse". Il parziale rimborso della spesa da parte degli enti locali non è dovuto, quando i terreni occupati dalle opere, della cui manutenzione si tratta, siano stati acquistati dal ministero per aggregarli al demanio forestale dello Stato.

Spesso, per altro, le opere di rimboschimento e in generale le opere previste alla lettera a dell'art.2 della legge di bonifica si eseguono su terreni occupati temporaneamente durante la esecuzione dei lavori e poi restituiti ai proprietari. I lavori di sistemazione idraulico-agraria sono poi strettamente collegati all'esercizio dell'agricoltura, così che non sarebbe concepibile una manutenzione affidata ad altri che al proprietario. In questi casi, la legge supplisce con limitazioni del diritto di proprietà (vincoli), per le quali i proprietari sono tenuti a conservare ai terreni, rimboscati e rinseldatai, la destinazione prefissa e, correlati-

vamente a questo obbligo, a curare la manutenzione di quanto occorre perchè la destinazione sia mantenuta.

Per quel che riguarda le opere idrauliche, le leggi T.U. 25 luglio 1904, n.523 e 13 luglio 1911, n.774, stabiliscono un diverso regime manutentorio, secondo le categorie a cui le opere vanno assegnate.

In particolare, alla manutenzione delle opere di 1^a e di 2^a categoria provvede, a sue spese, lo Stato; a quelle delle opere di 3^a categoria provvedono i proprietari interessati, riuniti in consorzio, a totale loro carico, salvo che si tratti di eseguire lavori di riparazione straordinaria, nel qual caso, lo Stato è tenuto a concorrere nella spesa, nella stessa misura prevista per la costruzione delle opere.

Ho già avvertito altrove che è da ritenere assai improbabile l'ipotesi di opere idrauliche di 4^a o di 5^a categoria, eseguite come opere pubbliche di bonifica; tuttavia, se l'ipotesi si verificasse, la manutenzione delle opere di 4^a categoria dovrebbe essere assunta dai proprietari interessati e quella delle opere di 5^a categoria dal comune, col concorso nella spesa, in ragione del rispettivo vantaggio, da parte dei proprietari e possessori interessati, secondo un ruolo di reparto da approvarsi e rendersi esecutivo del prefetto (1).

(1) Art.4, 5, 6, 9, 10 e 44 del T.U. 25 luglio 1924, n.523, modificati dall'art.22 della legge 13 luglio 1911, n.774.

Poichè, per determinare, in sede di esecuzione delle opere, in qual misura la spesa di costruzione è a carico dello Stato, occorre, come abbiamo visto (1), accertare a qual categoria le opere appartengono, per regola sarà già nota, al momento della dichiarazione di compimento, la categoria dell'opera, senza che sia necessaria alcuna indagine ulteriore.

Uno speciale accertamento sarà, invece, necessario, in sede di manutenzione delle opere di difesa dalle acque, eseguite nel Mezzogiorno e nelle Isole, nella Venezia Giulia, nella Maremma Toscana e nel Lazio, perchè, essendo la spesa di costruzione di queste opere a totale carico dello Stato, non ha luogo, in sede di esecuzione, nessun accertamento delle caratteristiche delle opere, ai fini dell'assegnazione a qualcuna delle cinque categorie previste dalla legge (2).

Per quanto riguarda le opere di navigazione interna, il T.U. 11 luglio 1913, n.19 distingue le linee navigabili in quattro classi e affida la manutenzione delle linee di prima e seconda classe allo Stato, che vi provvede a totale suo carico, la manutenzione di quelle di terza classe ad apposito consorzio obbligatorio delle provincie e dei comuni interessati, col concorso dello Stato in ragione di 2/5 della spesa, e la manutenzione delle linee di 4^a classe al "consorzio volontario tra provincie, comuni, società e

particolari individui", od anche solamente ad enti o particolari individui, interessati, senza concorso da parte dello Stato (1).

In fine, per quanto riguarda le strade, dovrebbe aversi riguardo al R.D. 15 novembre 1923, n.2506, che le distingue in cinque classi, attribuendo la spesa di costruzione e di manutenzione allo Stato, alle provincie o ai comuni. Se non che quella legge è rimasta senza applicazione, per ragioni d'ordine prevalentemente finanziario, e, mentre si attende una riforma, da tempo promessa, della vigente legislazione, si è finito col ritornare ai criteri fondamentali di distinzione delle strade in statali, provinciali, comunali e vicinali, contenuti nella legge sui lavori pubblici del 20 marzo 1865, n.2248.

Questa prassi ha potuto affermarsi in una specie di regime convenzionale, per cui, accertato l'ente (Stato, provincia, comune) o gli enti che dovrebbero provvedere alla manutenzione e presi preliminari accordi con essi, si procede all'accertamento dell'utilizzazione della strada, e alla consegna di essa, all'ente o agli enti obbligati, senza che occorre un formale riferimento alla classe a cui la strada andrebbe assegnata, e termini della citata legge.

E' poi ammesso (2) che la manutenzione delle strade, che non abbiano i caratteri di strade statali, sia curata dal consorzio

(1)(2) V.paragrafo 16.

(1) Art. 5, 6, 9 e 14 del T.U. 11 luglio 1913, n.959.

(2) Art. 17 della legge.

dei proprietari interessati nella bonifica e che l'ente, obbligato alla manutenzione secondo le leggi stradali, versi annualmente al consorzio, a titolo di rimborso della spesa sostenuta, una somma stabilita a forfait dal ministero dell'agricoltura e foreste e rivedibile ogni sessennio.

La legge non fa cenno delle opere di provvista di acqua potabile, tra quelle soggette a speciale regime manutentorio, ma il carattere esemplificativo dell'enunciazione, contenuta nell'art. 17, autorizza a ritenere che, anche per queste opere, siano applicabili le disposizioni speciali delle leggi sulle opere igieniche.

Secondo queste leggi e in particolare quella fondamentale del 25 giugno 1911, n.586, gli acquedotti sono indubbiamente opere di competenza dei comuni i quali perciò sono tenuti, singolarmente o consorzialmente, alla manutenzione.

Se non che non si può senz'altro asserire che le opere, dirette ad approvvigionare di acqua potabile le popolazioni rurali nei comprensori di bonifica, debbano essere mantenute dai comuni.

Anzitutto, occorre distinguere gli acquedotti dalle minori opere di provvista di acqua potabile, come pozzi, piccoli serbatoi, opere di allacciamento di sorgentie in generale, opere nelle quali mancano od hanno scarsa importanza i lavori di condotta e di distribuzione dell'acqua, mentre invece prevalgono i lavori di allacciamento, di raccolta o di derivazione.

Queste opere minori sono considerate d'interesse particolare degli immobili serviti, e perciò la spesa di costruzione e di ma-

nutenzione non è a carico del comune, ma del proprietario o dei proprietari interessati. Ma nemmeno per gli acquedotti veri e propri sembra possa affermarsi, in ogni caso, la competenza passiva del comune, giacchè la legge sulle opere igieniche disciplina l'approvvigionamento idrico dei centri abitati e perciò regola essenzialmente gli acquedotti urbani.

Ora, in un comprensorio di bonifica, non potrà mai considerarsi come opera pubblica di bonifica un acquedotto che abbia lo scopo esclusivo di approvvigionare di acqua potabile la popolazione residente nei centri abitati, perchè l'art.2 lettera d contempla le sole opere di provvista di acqua potabile per la popolazione rurale. Potrà soltanto avvenire che un acquedotto serva, insieme, la popolazione rurale e quell'urbana e, se questo ultimo scopo fosse prevalente, l'acquedotto, compreso nel piano di bonifica, dovrebbe qualificarsi urbano. In quest'unica ipotesi, mi sembra possibile affermare l'obbligo del comune o dei comuni interessati di provvedere alla manutenzione, mentre in ogni altro caso (che l'acquedotto cioè serva la sola popolazione sparsa o abbia lo scopo prevalente di servire questa popolazione) non mi sembra che si possa far richiamo alle leggi sulle opere igieniche, per attribuire la cura e l'onere della manutenzione ai comuni.

Con lo stesso provvedimento, col quale dichiara l'avvenuto compimento dell'opera, il ministro dell'agricoltura e delle foreste accerta pure la natura dell'opera ultimata, precisando l'ente tenuto alla manutenzione. E poichè normalmente si tratta di

applicare norme, la cui applicazione rientra nella competenza di altre amministrazioni dello Stato, la legge prescrive che il ministero dell'agricoltura, proceda di concerto con gli altri ministeri interessati.

Così, essendo di competenza del ministero dei lavori pubblici la materia delle strade, delle opere idrauliche e di navigazione interna, la dichiarazione di compimento di queste opere e l'assegnazione di esse alle categorie o classi previste dalle leggi speciali, sarà emessa di concerto con quel ministero.

Quando le opere ultimate non siano tra quelle per cui esiste apposita disciplina legislativa, la manutenzione e l'esercizio sono a carico dei proprietari degli immobili, situati entro il perimetro di contribuenza.

I proprietari sono tenuti a sopportare la spesa, non anche a curare direttamente la manutenzione o l'esercizio delle opere ultimate.

La legge ha considerata la pratica impossibilità di affidare la manutenzione di opere d'interesse comune all'attività, non sempre concorde e tempestiva dei singoli interessati, e perciò ha chiamato i proprietari a curare la manutenzione e l'esercizio delle opere ultimate, soltanto se si trovino già associati in consorzio per l'esecuzione delle opere pubbliche di bonifica o si costituiscano appositamente in consorzio di manutenzione.

Anche nel caso di esistenza del consorzio, la legge tuttavia distingue l'ipotesi: che il consorzio abbia esso stesso eseguite,

in concessione, le opere ultimate, nel qual caso la dichiarazione di compimento equivale anche a consegna al consorzio delle opere da mantenere. Se, invece, il consorzio esistente non abbia eseguito le opere, o se si tratti di consorzio appositamente costituito per la manutenzione, la dichiarazione di compimento non ha l'effetto di trasferire all'ente il possesso delle opere e di investirlo del diritto e del dovere di curarne la manutenzione, spettando al ministero di stabilire "il momento della consegna delle opere al consorzio, agli effetti della manutenzione".

In questa ultima ipotesi, infatti, è probabile che colui il quale abbia compiuto il lotto di opere da mantenere (lo Stato o un concessionario diverso dal consorzio) debba eseguire o stia eseguendo altri lavori, compresi in altri lotti, e perciò abbia bisogno di conservare il possesso della parte di opere ultimate. In ogni caso, la presenza, nello stesso luogo, di colui che prosegue le opere pubbliche e di colui che mantiene le opere ultimate, può esser causa di inconvenienti pratici, per interferenze di azione tra i vari esecutori, duplicazioni di cantiere, aumento di spese generali, ecc.

Lasciando al giudizio del ministero di stabilire il momento della consegna, la legge gli dà modo di tener conto delle diverse circostanze, e di procedere alla consegna, se e quando lo riconosce opportuno. La legge non dice con quali forme si proceda alla consegna, ma è da ritenere che basti un decreto del ministero dell'agricoltura, perchè nulla vi è che prescriva un intervento del-

l'amministrazione consorziale o richieda una manifestazione di consenso, la quale sarebbe incompatibile con l'obbligo incondizionatamente imposto, di assumere la manutenzione (1).

Qualora non esista o non si costituisca il consorzio, la manutenzione e l'esercizio delle opere sono curati dallo Stato, il quale vi provvede, salvo rimborso da parte dei proprietari interessati. Sono pure curati dallo Stato, quando la consegna delle opere al consorzio esistente sia differita e per tutta la durata del differimento.

Il ministero dell'agricoltura e delle foreste esegue i lavori di manutenzione a cura l'esercizio delle opere, direttamente o per concessione, con le stesse norme che regolano l'esecuzione delle opere pubbliche di bonifica. Dovendo, però, la spesa relativa andare a carico totale dei proprietari interessati, il ministero, nel caso di esecuzione diretta, o il concessionario, nel caso di concessione, anticipano le spese occorrenti, e ne esigono poi il rimborso dai proprietari degli immobili, situati entro il perimetro di contribuzione.

La determinazione dei criteri di riparto della spesa fra i proprietari contribuenti e l'esazione delle quote di contributo sono fatte con le norme indicate a proposito del riparto delle spese di esecuzione (2).

(1) Art. 13 della legge "Quando la manutenzione e l'esercizio siano a carico dei proprietari, vi provvede il consorzio ecc."

(2) Paragrafo 23

La dichiarazione di compimento ha luogo non appena sia eseguito un lotto di opere, capace di funzionare utilmente, e perciò, presumibilmente, prima che sia attuato l'intero programma delle opere pubbliche, necessarie ai fini generali della bonifica. Alla dichiarazione di compimento del primo lotto succede, quindi, normalmente analoghe dichiarazioni per gli altri lotti successivi, a mano a mano che si vanno compiendo.

34. - Al momento di dichiarare il compimento dell'ultimo lotto, il ministero dell'agricoltura fissa pure il termine, dopo il quale dovrà procedersi "alla revisione dei risultati generali delle opere e alla dichiarazione di ultimazione della bonifica".

Convien ricordare che la legge sulla bonifica idraulica (T.U. 30 dicembre 1923, n. 3256), richiedendo analogo accertamento dell'ultimazione della bonifica, prescriveva che la bonifica fosse dichiarata ultimata, dopo eseguiti i progetti approvati e raggiunta la sistemazione idraulica prevista.

In coerenza con gli scopi della bonifica idraulica, bastava che al dissesto idraulico, originariamente esistente, pernicioso per la pubblica igiene e dannoso per l'improduttività o per l'insufficiente produttività degli stagni e delle terre palustri, si fosse posto rimedio, disciplinando le acque in guisa

da eliminare il pericolo igienico o da permettere una utilizzazione più intensiva del suolo.

Sostituita alla ristretta nozione di bonifica idraulica, l'altra, più ampia nozione di bonifica, come mezzo di radicale trasformazione dell'ordinamento produttivo, la dichiarazione di ultimazione non poteva più basarsi sul semplice accertamento dell'ottenuta sistemazione idraulica, ma esigeva una più estesa indagine, diretta ad accertare il raggiungimento del fine che le opere pubbliche si propongono, nel sistema della legge vigente, e cioè la modifica delle condizioni d'ambiente fisico, economico, sociale, necessaria a rendere possibile l'introduzione di nuovi ordinamenti produttivi nel comprensorio di bonifica.

Ecco perchè la legge sulla bonifica integrale non prescrive più che si accerti se fu raggiunta la sistemazione idraulica prevista, ma esige la revisione dei risultati generali delle opere eseguite.

Si potrebbe, tuttavia, osservare che, in base alla constatazione dei risultati generali delle opere, la legge vuole si dichiari ultimata la bonifica o la bonifica consta, non solamente delle opere di competenza statale, ma anche delle opere di competenza privata, necessarie all'introduzione dei nuovi ordinamenti produttivi.

Nel determinare il momento in cui si dovrà procedere alla verifica di ultimazione, occorrerà, quindi, aver riguardo soltanto al compimento delle opere pubbliche o al compimento di tutta

la bonifica e cioè delle opere pubbliche e private che, insieme, concorrono a conseguirla?

Non possono nascondersi che, da un punto di vista meglio rispondente alla nozione di bonifica adottata dalla legge, non dovrebbe a rigore parlarsi di ultimazione della bonifica, prima che siano compiute le opere obbligatorie per i proprietari ed effettivamente attuato, nel comprensorio, il nuovo, previsto ordinamento della produzione. Se non che mi par certo che la legge abbia inteso riferirsi al compimento delle sole opere pubbliche e, parlando di ultimazione della bonifica, abbia usato il sostantivo con un significato più ristretto, ed alquanto improprio, di mutazione delle condizioni ambientali.

Anzitutto, l'art.16 fa parte della sezione 2^a del capo III, che tratta del compimento e della manutenzione delle opere e il capo III disciplina le opere di competenza dello Stato, distintamente dalle opere di competenza privata, che sono regolate dal capo V. Se il legislatore, nel dar norme per la verifica di ultimazione della bonifica, si fosse proposto di accertare anche il compimento delle opere private, le disposizioni relative avrebbero dovuto trovare altra sede, successivamente al capo V.

Inoltre, l'art.16, al primo comma, parla dell'ultimazione di singoli lotti, che sono indubbiamente lotti di opere pubbliche, eseguiti direttamente o in concessione, come risulta dalle disposizioni, già esposte, circa la manutenzione e la consegna delle opere al consorzio dei proprietari.

In fine, come or ora vedremo, gli effetti che la legge fa dipendere dalla dichiarazione di ultimazione della bonifica riguardano soltanto lo Stato, il cui compito di esecutore di opere si considera concluso, senza alcun accenno agli obblighi dei proprietari, che potrebbero dirsi adempiuti solo dopo l'istituzione dei nuovi ordinamenti produttivi.

D'altra parte, non è possibile nemmeno supporre che l'art. 16 preveda una doppia formale dichiarazione di compimento, di cui l'una riferita alla constatazione dei risultati generali delle opere eseguite, della prontezza dei risultati conseguibili, della bonifica, giacchè l'ultimo capoverso dell'art. 16 è abbastanza esplicito nel richiedere un'unica dichiarazione (Tale dichiarazione è fatta ...). E se la dichiarazione è unica, ed è ammessa in seguito alla "revisione dei risultati generali delle opere", non sarebbe facile intendere il significato della qualifica di generali, se i risultati conseguiti fossero, insieme, quelli delle opere pubbliche e private e rappresentassero, quindi, la totalità dei risultati conseguibili.

Se, invece, si ha riferimento alle sole opere pubbliche, si comprende come si possa distinguere tra i risultati generali e cioè la modifica delle condizioni ambientali, ottenuta come effetto complessivo di tutte le opere pubbliche eseguite, e i risultati speciali (di difesa idraulica, di rinsaldamento di terreni in pendio, di viabilità, ecc.) che le opere isolatamente producono, in relazione alla loro diversa natura tecnica.

Trattandosi, quindi, di accertare se è stata realizzata l'occorrente modifica delle condizioni ambientali, il termine, dopo il quale potrà procedersi all'accertamento di ultimazione della bonifica, sarà più o meno lungo, a seconda della natura delle opere eseguite, della prontezza dei risultati conseguibili, della maggiore o minore gravità delle aree tecniche che le opere compiute, per loro natura, presentano. Così, se è occorso soprattutto migliorare la viabilità del comprensorio, il tempo necessario per constatare gli effetti e la sufficienza delle opere eseguite, potrà verisimilmente essere più breve che se si è, invece, provveduto prevalentemente alla sistemazione idraulica del territorio, riparando al regime torrentizio di corsi d'acqua, prosciugando terreni paludosi, facilmente costipabili, ecc. ecc.

Decorso il termine, prefisso col decreto che dichiara il compimento dell'ultimo lotto, il ministero dell'agricoltura e delle foreste fa procedere all'accertamento di ultimazione della bonifica, a mezzo di apposita commissione di tecnici, variamente costituita secondo la diversa natura delle verifiche occorrenti, ma della quale, per regola, fanno parte tecnici idraulici (funzionari del genio civile), agrari (ispettore agrario regionale) e sanitari (medico provinciale).

Se dalle verifiche della commissione risultino raggiunti i risultati generali della bonifica, il ministero dichiara, con suo decreto, l'ultimazione della bonifica. Se, invece, eppoi necessario eseguire altre opere pubbliche, in aggiunta a quelle

previste nel piano generale di bonifica, il ministero decide delle maggiori opere da farsi e dispone per lo studio dei relativi progetti e per l'esecuzione dei lavori: dopo di che, dichiara il compimento dei nuovi lavori eseguiti e fissa un nuovo termine per l'accertamento di ultimazione della bonifica.

Poichè, dichiarando ultimata la bonifica, si accerta il conseguimento di quella mutazione delle condizioni ambientali, che è compito dello Stato, è naturale che, dichiarata l'ultimazione, il compito dello Stato - per quanto riguarda l'esecuzione delle opere pubbliche - si consideri esaurito. Se, pertanto, circostanze sopravvenute diminuissero l'efficienza delle opere compiute o nuovi indirizzi tecnici od economici ne suggerissero la modifica o l'integrazione, non potrebbe ulteriormente esigersi l'intervento dello Stato.

Le nuove esigenze, dovute a circostanze sopravvenute, risponderebbero, infatti, ad una situazione nuova, diversa da quella considerata al momento della classificazione del comprensorio di bonifica, così che, in sostanza, si tratterebbe di eseguire un'altra bonifica, anche se riferita a quel medesimo comprensorio che fu già bonificato. Soltanto un nuovo atto di classificazione potrebbe, quindi, autorizzare lo Stato a riprendere la bonifica già fatta, per modificarla, restaurarla od integrarla.

Nel dettare questa norma che considera concluso il compito esecutivo dello Stato, con la dichiarazione di ultimazione della bonifica, e col trasferire a carico dei proprietari inte-

ressati la spesa di manutenzione e di esercizio delle opere, non regolate da leggi speciali, il legislatore non poteva, tuttavia, ignorare che non tutte le opere pubbliche, eseguite ai fini generali della bonifica, hanno durata indefinita. Ve ne sono alcune che, nonostante ogni accurata manutenzione, sono inevitabilmente soggette a progressivo deperimento, così da doversi, dopo un certo tempo, rinnovare. Abbandonare, in questi casi, la ricostituzione delle opere alle sole forze finanziarie dei proprietari interessati avrebbe potuto rappresentare, per questi, un onere troppo grave e per lo Stato il pericolo che la mancata rinnovazione delle opere deteriorate compromettesse la soddisfazione degli scopi pubblici, già conseguita.

L'art. 20 della legge, perciò, mentre afferma che lo Stato non contribuisce ulteriormente nella spesa delle opere che si rendessero necessario dopo la dichiarazione finale di ultimazione della bonifica, fa eccezione per la spesa occorrente "alla ricostituzione degli impianti meccanici per il prosciugamento o l'irrigazione dei terreni, quando la necessità della ricostituzione non dipenda, a giudizio del ministero dell'agricoltura e delle foreste, da deficiente manutenzione".

Se, però, la legge assicura, in tal modo, il concorso dello Stato nella spesa di rinnovazione degli impianti meccanici, vuol garantirsi che non manchi da parte dei proprietari il tempestivo accantonamento della quota di spesa a loro carico e l'obbligo, perciò, ai consorzi, di esecuzione o di manutenzione di bonifi-

che, per le quali siano occorsi impianti meccanici di prosciugamento o d'irrigazione, di destinare, per la ricostituzione degli impianti, apposito fondo, da depositarsi e vincolarsi nei modi che saranno stabiliti dal ministero dell'agricoltura.

CAPO VI.

L'ESECUZIONE DELLE OPERE DI COMPETENZA PRIVATA

Sommario: 35. - L'obbligatorietà delle opere - 36. L'assistenza, il controllo, la sostituzione dei proprietari obbligati.

35. - L'attività dello Stato, diretta a porre le condizioni ambientali favorevoli alla trasformazione dell'ordinamento produttivo, resterebbe senza effetto, se i proprietari di immobili nel comprensorio non provvedessero ad eseguire tutte le altre opere che occorrono per attuare il nuovo, previsto ordinamento.

La legge, perciò, all'art.2, ultimo comma, dichiara obbligatorie per i proprietari tutte le opere che, ad integrazione di quelle di carattere pubblico, devono essere eseguite per realizzare i fini della bonifica, e, all'art.36, chiarisce che i proprietari hanno l'obbligo di eseguire le opere, in conformità delle direttive del piano generale di bonifica e nel termine fissato dal Ministero dell'agricoltura e delle foreste.

Si è già avvertito che le direttive della trasformazione agraria, contemplate nel piano generale, debbono consistere - piuttosto che nella precisazione del nuovo ordinamento produttivo da adottare - in una serie di vincoli e di norme che il proprietario, nello scegliere il nuovo ordinamento, è tenuto ad os-

servare. Ne segue che, sebbene la legge parli di opere obbligatorie, di fatto i proprietari non sono obbligati ad eseguire opere, precisamente individuate, ma soltanto ad osservare, nella scelta e nelle modalità esecutive dei lavori, le direttive tracciate nel piano generale.

Si concilia, in tal modo, la realizzazione degli essenziali vantaggi pubblici, attesi dalla bonifica, con una sufficiente elasticità di azione da parte dei proprietari, i quali, per lo stimolo del loro privato interesse, possono portare un utile contributo alla ricerca delle soluzioni economicamente più convenienti (1).

Questa azione dei proprietari, vincolata all'osservanza delle direttive del piano generale, non è però libera di svolgersi se e quando piaccia agli interessati, ma deve necessariamente attuarsi nel termine prescritto dal ministero dell'agricoltura. La legge non dice quando questo termine debba essere fissato, né chiarisce se si tratti di solo termine finale o di un doppio termine, per l'inizio e l'ultimazione dei lavori. Si può, soltanto osservare che la fissazione del termine è necessariamente contemporanea o posteriore al piano generale di bonifica, dove sono indicati i vincoli e le norme, di cui si vuole assicurare l'osservanza con l'imposizione del termine. Nella prassi, il ministero lo stabilisce, nel momento stesso in cui approva le direttive

(1) V. Circolare 20 maggio 1933, n.26 del sottosegretariato per la bonifica integrale.

fondamentali della trasformazione dell'agricoltura, ed è solito fissare un termine, tanto per l'inizio che per l'ultimazione delle opere. Siccome, poi, assai spesso la eseguibilità delle opere di competenza privata dipende dalla ultimazione o, quanto meno, da un sufficiente avanzamento delle opere pubbliche, il ministero, nello stabilire i termini e nel precisarne la decorrenza, tiene conto dello stato di esecuzione delle opere di competenza statale e della concreta possibilità di iniziare, nei singoli fondi, la trasformazione dell'agricoltura.

Ciò importa che i termini non sono necessariamente stabiliti con un medesimo atto per tutti i proprietari del comprensorio, né hanno necessariamente la stessa decorrenza. Il provvedimento che li stabilisce va, naturalmente, portato a cognizione degli interessati e il ministero vi provvede, a mezzo di lettera raccomandata, con ricevuta di ritorno.

La prescrizione del tempo entro il quale devono essere iniziati e compiuti i lavori si accompagna ad altre provvidenze intese a stimolare l'attività dei proprietari, ad assisterla tecnicamente e finanziariamente, a surrogarla, se lenta o manchevole.

Questa attività di assistenza o di controllo è, per regola, attribuita al consorzio degli stessi proprietari, al quale gli interessati possono rivolgersi per ottenere che si assuma l'esecuzione delle opere, in loro vece e nel loro interesse.

Il proprietario, perciò, che non abbia l'attitudine necessaria a progettare ed attuare la trasformazione agraria del suo

fondo, può valersi della migliore attrezzatura tecnica e delle maggiori possibilità finanziarie del consorzio.

Il consorzio, peraltro, agisce, come si è detto, nell'interesse del proprietario, al quale perciò spetta di fornire i capitali necessari all'esecuzione delle opere. L'art. 4^a della legge prevede, appunto, che il proprietario anticipi totalmente i mezzi finanziari occorrenti, ma, se il proprietario non è in grado di fare, in tutto od in parte, l'occorrente anticipazione, l'ente è autorizzato a ricorrere al credito, provvedendosi coi capitali necessari con mutui, il cui importo non può eccedere il 60% del valore del fondo da migliorare, aumentato del valore dei miglioramenti e diminuito dell'ammontare dei crediti, garantiti da ipoteche iscritte anteriormente alla stipulazione del mutuo.

Con queste limitazioni, si è inteso, da un canto, di evitare che il consorzio fosse tratto ad eseguire opere soverchiamente costose, esponendo il proprietario all'onere di gravosi indebitamenti: dall'altro, si è adottato, nell'interesse dell'istituto finanziatore, una norma di prudenziale determinazione del valore cauzionale del fondo, corrispondente alle disposizioni in vigore per il credito di miglioramento (1).

(1) Cfr. art. 19 e 24 delle norme regolamentari per l'esecuzione del R.D.L. 29 luglio 1917 e 1509, sull'ordinamento del credito agrario, approvate con decreto 23 gennaio 1928 del ministro dell'economia nazionale, di concerto col ministro delle finanze.

E' da ritenere che il mutuo o i mutui sono stipulati in proprio dal consorzio, il quale resta direttamente obbligato verso l'istituto sovventore, perchè la legge non parla di un'obbligazione del proprietario verso l'istituto, quale sorgerebbe se il consorzio, nello stipulare il mutuo, agisse in veste di rappresentante, ma attribuisce al consorzio un credito verso il proprietario del fondo migliorato, per l'ammontare della somma mutuata e, in generale, della spesa sostenuta per l'esecuzione delle opere. Sembra da ciò dedurre che, di fronte all'istituto finanziatore, il consorzio risponde con ogni sua attività, così che può eventualmente rimanere esposto in proprio, se non riesca a conseguire dal proprietario interessato il totale rimborso delle somme spese nell'esecuzione dei lavori.

Il credito del Consorzio nei confronti del proprietario è peraltro garantito da privilegio, la cui disciplina giuridica differisce a seconda che le opere di cui trattasi siano di interesse particolare di un singolo fondo, oppure comune a più fondi.

Nel primo caso il privilegio non sussiste se non quando è iscritto nel registro speciale, tenuto dalla conservatoria delle ipoteche per le operazioni di credito agrario (1). Esso prende grado dopo quelli dello Stato per l'imposta fondiaria e i tributi diretti (per questi ultimi, limitatamente agli immobili indicati dalla leggi speciali), dei comuni e delle provincie per la sovraim-

(1) Art. 9 lett. g della legge 5 luglio 1928 n.1760.

poste fondiarie (art. 1962 c.c. abrogato; combinato tra gli artt. 2771, 2780, 2775 c.c.); non pregiudica le ipoteche e i diritti reali di ogni genere acquistati sul fondo dai terzi prima di tale iscrizione. Si tratta, come si vede, di un privilegio sui generis, condizionato ad eccezionali formalità d'iscrizione, che è efficace soltanto dal momento dell'iscrizione e perciò non prevale ai diritti reali e di garanzia, anteriormente acquistati dai terzi.

Nel secondo caso, di opere comuni a più fondi, il combinato tra gli artt. 2 e 1 della legge 12 febbraio 1942 n. 183 rende applicabili le stesse norme vigenti per i contributi della quota di spesa delle opere pubbliche a carico dei privati, con la conseguenza che il privilegio è efficace "ope legis", senza alcuna formalità di trascrizione; che le ipoteche preesistenti sono pregiudicate (V. art. 2748 co. 2 c.c.); che la stessa sorte tocca ai diritti reali anteriormente acquistati, data la natura di onere reale del contributo.

E' sorto il dubbio se il proprietario il quale non voglia spogliarsi dell'intero compito dell'esecuzione dei lavori possa servirsi del consorzio, soltanto per la provvista dei capitali necessari. Per la risoluzione affermativa si sarebbe potuto argomentare dalla natura assistenziale del compito del consorzio e dalla regola adottata dalla legge, per cui alla esecuzione delle opere di competenza privata provvedono normalmente i proprietari

stessi dei terreni. Si sarebbe, cioè, potuto ritenere che, dovendo l'azione del consorzio supplire, in quanto necessaria, l'attività del privato, potesse estendersi alla intera esecuzione dei lavori o limitarsi ad una fase di essa (progettazione, finanziamento ecc.) a seconda che fosse maggiore o minore il bisogno del proprietario di essere assistito dall'ente. Senonchè in senso opposto si è pronunciato il Consiglio di Stato, esaminando la questione in via di massima (1).

Il Consiglio di Stato ha ritenuto che l'art. 41 non possa essere interpretato se non nel senso che le sue parole fanno palese e cioè:

- a) che di regola all'esecuzione delle opere di competenza privata provvedono direttamente i proprietari stessi dei terreni;
- b) che, quando non vogliono direttamente agire, essi possono obbligare il consorzio a provvedervi, sia anticipando in tutto, sia anticipando solo in parte i mezzi finanziari;
- c) che quando l'anticipazione è solo parziale, il consorzio può ricorrere al credito.

"E' chiaro dunque", osserva il Consiglio di Stato "che quando il consorzio si sostituisce al privato, lo fa per eseguire esso le opere prescritte.

"Lo stesso avviene per l'art. 42, il quale, completando l'art. 41, prevede addirittura l'ipotesi che risulti impossibile (?) l'esecuzione delle opere; ed anche in tal caso stabilisce che spetta al consorzio eseguire le opere, in sostituzione del privato

(1) Parere 16 gennaio 1934 della Sezione 2^a del Consiglio di Stato.

ed a sue spese.

"L'ipotesi, pertanto, di un consorzio esclusivamente mediatore del credito tra il privato da una parte e l'istituto finanziatore dall'altra, non si riscontra nella legge; nè nell'art.41 nè nell'art.42.

"Non può, quindi, l'interprete creare un rapporto (che non esiste anche se esso risulti, dal punto di vista pratico, utile) per il quale il consorziato riceva direttamente dall'istituto i mezzi finanziari che l'istituto concede, invece, al consorzio in quanto tale, ed in quanto sia tenuto logicamente ad eseguire le opere per le quali il finanziamento è chiesto.

"In altri termini, allo stato della legislazione, il sistema è questo e non altro: libero il proprietario di provvedere direttamente, se ne ha i mezzi e la voglia: se no, ricorra al consorzio".

L'assistenza del consorzio certamente giova a facilitare l'azione dei proprietari volenterosi, i quali possono non avere l'attitudine tecnica per attuare trasformazioni radicali dell'ordinamento produttivo dei propri terreni. Questa assistenza, tuttavia, può riuscire efficace quando i proprietari, nonostante la loro scarsa preparazione tecnica, abbiano una reale volontà di procedere alla trasformazione agraria e dispongano dei mezzi finanziari occorrenti.

Se, invece, manchi nel proprietario un'effettiva volontà di introdurre nel suo fondo un nuovo ordinamento produttivo od an-

che soltanto gli faccia difetto la preparazione psicologica e tecnica, necessaria ad attuare ed a far funzionare ordinamenti agrari, spesso molto lontani da quelli tradizionali; se, soprattutto, gli manchi la disponibilità finanziaria occorrente, la collaborazione del consorzio o non sarà richiesta o non potrà essere attuata.

In queste due ipotesi, è da attendersi che le opere non saranno eseguite e che, alla scadenza del termine assegnato, non resterà che constatare l'inadempienza del proprietario. E poichè il termine non può, normalmente, esser breve, se dovesse aspettarsene la scadenza per provvedere ai necessari rimedi, il pieno conseguimento dei fini della bonifica sarebbe a lungo e inutilmente protratto.

Nè il danno consisterebbe soltanto nel ritardo della trasformazione in alcuni immobili del comprensorio, perchè l'attività di alcuni proprietari e l'inerzia di altri creerebbe una discontinuità territoriale nell'opera di trasformazione che può compromettere i fini pubblici della bonifica e il successo pratico delle iniziative dei proprietari volenterosi. Nei territori malarici, ad esempio, dove, per tanta parte, ricadono i comprensori di bonifica, la permanenza di terreni non trasformati, interposti ad altri bonificati, può far persistere focolari d'infezione, compromettendo il risanamento igienico generale e ostacolando gravemente l'attività di quei proprietari che, primi, vollero e poterono osservare gli obblighi di bonifica.

Per scongiurare questo pericolo e per evitare una inutile attesa, il legislatore ha ammesso che l'inadempienza possa essere constatata dal ministero dell'agricoltura, non solamente quando, decorsi i termini, essa risulti effettiva, ma anche quando, prima della scadenza, già risulti impossibile l'esecuzione tempestiva delle opere e l'inadempienza possa, quindi, essere ragionevolmente presunta (1).

(1) Con maggiore precisione di dettaglio, il d.l.c.p.s. 31 dicembre 1947 n. 1744 (c.d. legge di acceleramento) ha introdotto le seguenti disposizioni:

Art. 1 - Approvato il piano generale di bonifica e stabilite le direttive fondamentali della conseguente trasformazione dell'agricoltura a norma dell'art. 4 del regio decreto 15 febbraio 1933, n. 215, i consorzi dei proprietari interessati, su richiesta del ministero dell'agricoltura e delle foreste, concordano con le persone soggette agli obblighi di bonifica le opere di competenza privata da eseguire, ai termini dell'art. 2, capoverso ultimo del predetto decreto e gli indirizzi culturali da adottare per la trasformazione dell'ordinamento produttivo, nei singoli fondi.

In base a tali accordi, la persona soggetta agli obblighi di bonifica è tenuta a dichiarare se dispone, ed in qual misura, dei mezzi finanziari occorrenti ad eseguire la trasformazione nei termini prescritti, o come si proponga di farvi fronte.

Ove non si raggiunga l'accordo o le persone predette non dispongano degli occorrenti mezzi finanziari, il consorzio ne riferisce al ministero dell'agricoltura e delle foreste, il quale, se il proprietario non possa o non intenda vendere parte del fondo per investire il ricavato nella trasformazione della parte residuale, può disporre l'espropriazione dell'immobile a termini dell'art. 42 del regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215.

Art. 2 - Se i consorzi, entro i termini fissati dal ministero dell'agricoltura e delle foreste, non adempiano a quanto disposto

./.

Accertata dal ministero, sentito il parere del comitato speciale per la bonifica integrale, l'inadempienza, effettiva e presunto, del proprietario, il ministero stesso ha la scelta di obbligare il consorzio ad eseguire le opere a spese del proprietario, ovvero di espropriare gli immobili dei proprietari inadempienti a favore del consorzio che ne faccia richiesta (1).

La legge non dice quando il ministero debba adottare l'uno o l'altro rimedio, ma la scelta è ovvia, se si riflette alle cause che possono avere indotto i proprietari a non osservare gli obblighi di bonifica.

Se si tratta di difetto di volontà o di preparazione psicologica e tecnica, la prevista possibilità di sostituzione da parte del consorzio costituisce un rimedio efficace, assicurando la trasformazione agraria dei terreni, in luogo dei proprietari negligenti e impreparati.

Se, invece, la causa del mancato adempimento degli obblighi di bonifica deve ricercarsi nel difetto di capitale da parte del proprietario obbligato, è chiaro che la sostituzione del consorzio al proprietario inadempiente non risolve il problema, giacchè il

nell'articolo precedente, ovvero se nel comprensorio non esistano consorzi di bonifica, provvedono gli enti di colonizzazione eventualmente esistenti o il ministero dell'agricoltura e delle foreste con i propri organi locali, restando escluso in ogni caso l'esproprio a favore dello Stato.

Restano salde le facoltà attribuite all'Ente di colonizzazione del latifondo siciliano dall'art. 7 della legge 2 gennaio n. 1 (1) Art. 42 della legge.

consorzio, dovendo eseguire i lavori a spese del proprietario, deve sempre poter contare sulle risorse finanziarie che questi possiede, non essendo autorizzato a destinare a vantaggio del proprietario inadempiente, le proprie disponibilità che devono servire, nell'interesse di tutti i consorziati, all'adempimento dei fini consorziali.

Se mai, l'obbligo imposto dallo Stato al consorzio di eseguire i lavori, in luogo dei proprietari inadempienti, potrà servire a mettere più rapidamente in luce le cause dell'inazione, giacchè il consorzio, per agire, dovrà richiedere agli interessati i mezzi finanziari occorrenti e, se risulterà impossibile la provvista di questi mezzi, sarà senz'altro dimostrata l'impossibilità di osservare gli obblighi di bonifica, senza che occorra attendere la scadenza del termine prefisso.

A prescindere da questa considerazione, è certo che l'intervento sostitutivo del consorzio non è possibile, quando la causa dell'inadempienza consiste nell'irreparabile difetto dei mezzi finanziari occorrenti, da parte del proprietario.

In questa ipotesi, è chiaro che la trasformazione dell'ordinamento produttivo e, per conseguenza, il pieno conseguimento della bonifica, in quei dati immobili, diventano impossibili, fino a che i fondi restino in proprietà degli attuali proprietari. Ora, il carattere complementare che, nell'intrapresa di bonifica, ha l'attività del proprietario, spiega perchè non sia possibile arrestarsi dinanzi a questa constatata impossibilità. Arrestarsi

significherebbe rinunciare agli scopi pubblici della bonifica: equivarrebbe a lasciare senza frutto o, quanto meno senza frutto adeguato, i capitali, spesso ingenti, investiti dallo Stato nell'esecuzione delle opere pubbliche.

All'obbligo dei proprietari di eseguire le opere in conformità delle direttive del piano generale di bonifica e nel termine prescritto dal ministero dell'agricoltura, corrisponde perciò il diritto dello Stato a disporre dell'immobile, quando sia necessario per assicurare l'adempimento dell'obbligo.

L'art. 42 della legge prescrive che "quando il termine assegnato ai proprietari per l'esecuzione delle opere di interesse dei loro fondi sia scaduto o quando, prima della scadenza, già risulti impossibile l'esecuzione delle opere entro il termine stesso" il ministro dell'agricoltura e delle foreste può espropriare gli immobili dei proprietari inadempienti, a favore del consorzio che ne faccia richiesta.

"Ove il consorzio non chieda l'espropriazione, il ministero può egualmente disporla a favore di altri che s'impegni, con adeguata garanzia, ad eseguire le opere. In tal caso, determina la indennità di espropriazione e, in base ad essa, apre una gara per l'acquisto dell'immobile. A parità di offerta, è preferito il proprietario di altro terreno nel comprensorio".

Chi, a questo punto, si fermi a considerare l'assieme delle disposizioni contenute nella legge, allo scopo di assicurare l'esecuzione delle opere di competenza privata, non può non rilevare

la logica successione delle provvidenze che si concludono in questa finale possibilità di esproprio, nè disconoscere il carattere di eccezione di un rimedio giuridico, escogitato come mezzo estremo di rimuovere uno stato di fatto, incompatibile con l'attuazione della bonifica.

Si parte dal presupposto che la trasformazione dell'ordinamento produttivo non si possa esigere dai proprietari se non dopo rimosse le condizioni ostative dell'ambiente fisico, economico e sociale e quando si crei la convenienza economico-privata della trasformazione.

Assicurata la possibilità e creata la convenienza della introduzione del nuovo ordinamento produttivo, si fa affidamento, per l'esecuzione delle opere di competenza privata, sull'iniziativa, disciplinata ma non soppressa, dei proprietari, che si presume normalmente abbiano la volontà, la preparazione tecnica e i mezzi finanziari occorrenti all'attuazione dell'impresa. Se, pur esistendo il proposito di fare, manchi nei proprietari la preparazione tecnica necessaria, se ne agevola l'azione con l'assistenza dell'ente, liberamente chiesta dagli interessati.

Se faccia difetto la stessa volontà di osservare gli obblighi di bonifica, si supplisce coll'intervento sostitutivo obbligatorio dell'ente il quale, sotto il controllo dello Stato e con i mezzi finanziari del proprietario, attua il nuovo ordinamento produttivo dell'immobile e lo rende, così trasformato, al proprietario inadempiente.

Soltanto quando manchi al proprietario ogni possibilità finanziaria di eseguire le opere e ci si trovi perciò di fronte ad un ostacolo obiettivo, non vincibile altrimenti che col trasferimento dell'immobile ad altra persona, provvista dei capitali necessari, si opera questo trasferimento, non come sanzione di una colpa, ma come indispensabile conversione di un diritto, la cui permanenza è incompatibile con la soddisfazione del pubblico interesse, legato alla bonifica.

L'espropriazione è disposta dal ministero dell'agricoltura, non a favore dello Stato, che acquisti l'immobile per poi trasferirlo ad altro richiedente, ma senz'altro a favore del consorzio o di altro aspirante.

Il provvedimento ministeriale ha, quindi, carattere non diverso dal decreto prefettizio che, secondo le norme comuni della legge 25 giugno 1865, n.2359, pronuncia l'espropriazione, operando il trasferimento della proprietà dall'antico al nuovo proprietario.

Per quanto concerne il procedimento di espropriazione, ritengo che siano applicabili le disposizioni della legge del 1865, in tutto quanto non sia diversamente regolato dalla legge di bonifica. Così, non sarà necessaria la presentazione o la pubblicazione di un piano particolareggiato del fondo da espropriare, nè la dichiarazione prefettizia di esecutorietà del piano stesso, giacchè la individuazione del fondo da espropriare è insita nella stessa constatazione di inadempienza, effettiva o presunta, del pro-

prietario. Non sarebbe, infatti, possibile constatare se il proprietario ha adempiuto agli obblighi di bonifica, senza riferirsi ad un dato immobile da bonificare e senza precisarne gli elementi di appartenenza, di confinazione, di allibramento in catasto, ecc..

Credo, invece, che non si possa prescindere dall'offerta dell'indennità, e dalla relativa pubblicazione, anche se sia uno solo il fondo da espropriare, perchè la pubblicazione è fatta anche nell'interesse dei terzi i quali possono aver acquistato diritti sull'immobile.

Se l'indennità offerta non è accettata, mi sembra che alla determinazione si debba provvedere a mezzo di perito, secondo le norme comuni della legge sull'espropriazione, e non già dal genio civile o dal corpo forestale, a termini dell'art. 94 della legge di bonifica. Questo articolo si riferisce evidentemente alle espropriazioni dei terreni occorrenti per la sede delle opere di bonifica e, perchè ha carattere di eccezione alle norme comuni, non mi sembra possa applicarsi all'infuori del caso ivi contemplato. Così pure, ritengo applicabili le norme comuni per quanto riguarda il deposito o il pagamento diretto dell'indennità, accettata dal proprietario o liquidata dal perito.

Un'eccezione, però, va fatta per il caso in cui l'espropriazione non è chiesta dal consorzio, giacchè l'art. 42, nel dare facoltà al ministero di "egualmente disporle a favore di altri", prescrive che il ministero "in tal caso" determina l'indennità di

espropriazione e in base ad essa apre una gara per l'acquisto dell'immobile".

Qui la determinazione dell'indennità, fatta dal ministero, è un semplice atto preparatorio della gara, così che la concreta misura dell'indennizzo risulterà dal libero gioco delle offerte.

Per quanto riguarda la valutazione dell'immobile da espropriare, la legge non segue il criterio del "valore venale" che abbiamo visto adottare, con qualche limitazione, per l'espropri degli immobili occorrenti per la sede delle opere pubbliche (1). L'art. 42, riproducendo analoghe disposizioni esistenti nelle leggi anteriori (2), stabilisce che l'indennità di esproprio è determinata in base al reddito netto dominicale, presumibile come normale, dei terreni da espropriarsi, nelle condizioni in cui si trovano all'atto dell'espropriazione, capitalizzato al saggio risultante dal frutto medio del consolidato 5%, nei dodici mesi precedenti, con uno scarto massimo del mezzo per cento (3).

(1) Paragrafo 25.

(2) V. specialmente l'art. 38 T.U. 30 dicembre 1923 n. 3256 e l'art. 4 del D.L. 29 novembre 1925, n. 2464.

(3) In seguito alla conversione del consolidato 5%, ritengo si debba aver riguardo al saggio medio del titolo 3,50%, perchè la legge ha avuto riguardo al frutto di un investimento che, come quello dei titoli di Stato, presenti notevole sicurezza ed ha voluto che il proprietario espropriato, investendo l'indennità nell'acquisto di questi titoli, abbia un reddito annuo, eguale a quello che ricavava dal terreno, prima dell'esproprio.

Data però l'incertezza di questa interpretazione e la necessità di criteri sicuri in materia di tanta delicatezza, è da attendere.../.

La formula risponde al concetto che l'indennità al proprietario espropriato deve essere di tal misura da porlo in grado di realizzare, da altre forme d'investimento del suo capitale, un reddito pari a quello che ritraeva, come proprietario, dal terreno espropriato. Questo criterio, che mira a reintegrare solo in senso finanziario il patrimonio del proprietario espropriato, si contropone al criterio del valore venale, che mira a reintegrare materialmente il patrimonio stesso, cioè a porre il proprietario in condizioni di acquistare un altro terreno, analogo a quello espropriato (1).

Nel caso speciale, il proposito di assicurare l'equivalenza finanziaria è giustificato dal riflesso che il fondo espropriato è suscettibile d'importante trasformazione agraria e tuttavia non fu trasformato dal proprietario: così che può inferirsene una deficiente attitudine dell'espropriato alla migliore utilizzazione della sua proprietà e per conseguenza un minor interesse sociale a rendergli possibile l'acquisto di altro fondo.

Dal punto di vista pratico, poi, la formula è consigliata dalla necessità di prescindere da tutti quegli elementi (anche

darsi che si provveda, in via legislativa, ad eliminare i dubbi a cui dà luogo l'avvenuta conversione del consolidato in debito redimibile.

(1) A. Serpieri - Osservazioni sul disegno di legge "Trasformazione del latifondo e colonizzazione interna".

effettivi, di prestigio sociale ecc.) che sono estranei al reddito e tuttavia influiscono sul valore venale dei fondi, essendo altrimenti impossibile che delle iniziative di trasformazione si attuino in quelle condizioni di gonfiamento dei valori fondiari, che sono proprie dei territori dove è scarso o manca del tutto un mercato fondiario (zone di latifondo).

L'espressione "reddito netto dominicale, presumibile come normale", serve a precisare che il reddito da tenere a base di capitalizzazione deve essere quello che il proprietario percepisce come tale (dominicale), con metodi di cultura ordinari, comunemente noti nella località e con riferimento a condizioni normali di mercato (presumibile come normale).

E' appena il caso di avvertire che il criterio della equivalenza finanziaria non è mantenuto nella ipotesi, già accennata, di espropriazione a favore di persona diversa dal consorzio dei proprietari, giacchè, per effetto della gara, è da presumere che si raggiunga il prezzo venale, se questo superi il valore dell'immobile, calcolato col metodo della capitalizzazione del reddito.

La determinazione iniziale, fatta dal ministero, per stabilire il prezzo base della gara, ha, quindi, soltanto l'effetto di impedire che, per deficienza di offerte o, peggio, per delittuosi accordi tra gli offerenti, non si raggiunga quel minimo di indennizzo che assicuri all'espropriato un reddito non inferiore a quello goduto, prima dell'espropriazione.

All'espropriazione degli immobili, i cui proprietari sono o si presumono inadempienti agli obblighi di bonifica, procede lo Stato a favore del consorzio o di altro aspirante all'acquisto del terreno.

Se l'espropriazione è chiesta dal consorzio, non si domanda che presti garanzia dell'esecuzione delle opere, non eseguite dal proprietario espropriato; mentre tale garanzia è prescritta per gli altri eventuali acquirenti, vero i quali mancherebbe la possibilità di esercitare quei poteri di controllo, anche sostitutivo, che lo Stato ha, nei riguardi dei consorzi, e che sono sufficienti ad assicurare l'adempimento degli obblighi di bonifica da parte dell'amministrazione consorziale.

Tra i possibili acquirenti, la legge preferisce il consorzio, così che il ministero può disporre l'espropriazione a favore di altri, soltanto se il consorzio non chieda l'espropriazione. Ciò fa presumere che, prima di indire la gara prevista dell'art. 42, il ministero debba interpellare il consorzio per conoscere se intenda acquistare l'immobile e, solo nel caso di risposta negativa, possa far luogo alla gara.

Al caso di risposta negativa, è da equiparare quello di inesistenza del consorzio, che, appunto perchè non esiste, non può chiedere di espropriare i terreni.

Poichè la gara è giuridicamente possibile soltanto quando il consorzio si rifiuti di acquistare l'immobile, è da credere che il consorzio non possa più partecipare alla gara se, succes-

sivamente o in pendenza del procedimento, muti pensiero e deliberi di concorrere, con la propria offerta, all'acquisto.

Ci sembra, invece, che la partecipazione debba essere ammessa quando il consorzio non esista al momento in cui fu indetta la gara e si costituisca prima della scadenza del termine per la presentazione delle offerte. In questa ipotesi (1) per altro, mi sembra che si debba accordargli la preferenza, a parità di offerta.

Infatti, la preferenza attribuita al "proprietario di altro terreno del comprensorio" ha la sua giustificazione, nel maggiore interesse che questi ha alla trasformazione agraria del terreno da espropriare, in vista degli inconvenienti, già accennati, della discontinuità territoriale nell'opera di trasformazione. Ora, un'interesse non minore, ed anzi più rilevante e più sicuramente immune da fini di speculazione privata, ha il consorzio di bonifica, dati gli scopi istituzionali e la specifica funzione che la legge gli assegna, nel campo della integrazione privata delle opere pubbliche di bonifica.

Sia il consorzio o sia altro aspirante ad acquistare l'immobile è certo che dalla esistenza di iniziative di acquisto dipende la concreta possibilità del trasferimento dell'immobile. La successione delle provvidenze, adottate dalla legge per assicurare l'effettiva esecuzione delle opere di competenza privata

(1) Che è del resto poco probabile, dato il tempo necessariamente lungo che si richiede per la costituzione di un consorzio di bonifica.

può, quindi, riuscire senza effetto, se manchi al consorzio la possibilità finanziaria di procedere alla compera ed alla trasformazione del terreno o se non esista altro aspirante.

E' da credere, perciò, che la legge, in questa parte, dovrà essere integrata con disposizioni capaci di promuovere una domanda di acquisto di immobili, nei comprensori di bonifica.

36. - L'esposizione delle norme relative all'esecuzione delle opere di competenza privata ed all'eventuale esproprio in danno dei proprietari inadempienti permette di rilevare come il sistema legislativo riposi essenzialmente sulla esistenza e sull'attività del consorzio di bonifica.

Abbiamo già visto che il consorzio concorre, con la proposta del piano generale di bonifica, al preventivo coordinamento dell'attività pubblica e privata (1) e, per la preferenza riconosciuta nella concessione delle opere pubbliche, rappresenta il mezzo per far intervenire i proprietari interessati nella progettazione e nell'esecuzione di quelle opere, in modo da meglio adeguarle ai fini e contenere gli oneri per la proprietà nei limiti della privata convenienza.

Questa collaborazione non si esaurisce col compimento delle opere pubbliche, ma si estende e si intensifica nello stadio successivo, quando occorre utilizzare i risultati della modificazione ambientale, ottenute con l'esecuzione delle opere pubbliche,

(1) V. paragrafo 12.

e introdurre nei singoli fondi il nuovo ordinamento produttivo.

Il consorzio, infatti, assiste, con la sua attrezzatura tecnica e finanziaria, i proprietari volenterosi, ripara all'inazione dei proprietari negligenti, mette rapidamente in luce le difficoltà obiettive che impediscono l'azione dei proprietari sprovvisti di capitale, promuove l'esproprio per assumersi, invece dei proprietari, l'opera di trasformazione.

Il consorzio, perciò, nel sistema della legge, è l'istrumento, a mezzo del quale si consegue l'unificazione dell'attività pubblica e privata di bonifica e il contemporaneo degli interessi pubblici e degli interessi privati, che si collegano alla trasformazione dell'ordinamento produttivo.

In quanto poi è l'esponente della volontà della maggioranza degli interessi privati, subordinata al controllo, anche sostitutivo dello Stato, il consorzio costituisce il mezzo giuridico, per il quale l'iniziativa privata, nel campo della bonifica, non è soppressa, ma utilizzata, pur rimanendo soggetta all'intervento direttivo e moderatore dello Stato (1).

Data l'importanza che l'istituto del consorzio ha, nel si-

(1) Cfr. A. Serpieri - Bonifica integrale ed economica corporativa - Prolusione al corso di specializzazione per la bonifica integrale, nel R. Istituto Superiore agrario di Pisa, il 24 gennaio 1931. Vedine il testo in "La legge sulla bonifica integrale nel secondo anno di applicazione" - Istituto poligrafico dello Stato - Roma 1932.

stema legislativo, si comprende come la realizzazione dell'integralità della bonifica sia ben più difficile a conseguire, se il consorzio, che normalmente, si costituisce per iniziativa della maggioranza degli interessi, non venga costituito (1).

In questa ipotesi, soltanto lo Stato, direttamente o a mezzo di concessionari diversi dal consorzio, può curare l'esecuzione delle opere pubbliche, saggiando la volontà e utilizzando le proposte dei proprietari col mezzo imperfetto della pubblicazione preliminare dei progetti. Ed eseguite le opere pubbliche, può intervenire per stimolare e vigilare l'esecuzione delle opere di interesse di singoli fondi; salvo ad arrestarsi, nel caso di impossibilità finanziaria del proprietario, nell'attesa di iniziative che gli permettano di adottare il mezzo giuridico dell'espropriazione.

E' facile, però, intendere come l'ingerenza dello Stato debba riuscire più lenta e meno efficace di quella del consorzio, il quale, vivendo a contatto dei proprietari ed essendo in condizioni di seguirne continuamente l'opera, ha la possibilità di discriminare, in modo rapido e deciso, i proprietari che non vogliono o non possono osservare i loro obblighi di bonifica.

(1) V. art. 54 e 55 della legge.

CAPITOLO VII

I MIGLIORAMENTI FONDARI

Sommario: 37. - La nozione di miglioramento fondiario. - 38. I sussidi alle opere di miglioramento fondiario. - 39. Il procedimento di concessione dei sussidi. - 40. Le persone a cui possono concedersi i sussidi. - 41. - Gli effetti del provvedimento di concessione del sussidio. - 42. La liquidazione e il pagamento del sussidio. - 43. - I sussidi per gli studi e le ricerche sperimentali.

37.- Miglioramenti fondiari, secondo il significato dell'espressione nel linguaggio comune, sono le opere dirette a migliorare il fondo, a perfezionarne l'attrezzatura produttiva.

Se non che questa generica nozione comprenderebbe, da una parte, la stessa bonifica in senso proprio (che è pur essa un miglioramento, anzi radicale, del fondo) e, dall'altra, qualsiasi perfezionamento dell'attrezzatura produttiva che il proprietario o il coltivatore attui nel fondo, per scopi che non trascendono la cerchia del mero interesse privato.

Miglioramento fondiario, secondo la legge di bonifica, è l'opera diretta a migliorare il fondo, ma con questa ulteriore

specificazione: a) che l'opera è indipendente da un piano generale; b) che l'opera soddisfa ad uno scopo di pubblico interesse.

L'eseguibilità dell'opera, indipendentemente dal piano generale, distingue il miglioramento fondiario dall'opera di bonifica e, come ho detto altrove (1), scopre la più sostanziale caratteristica dell'opera di miglioramento fondiario, la quale, ~~sa non~~ richiede il concorso di altre opere e di altre attività in certo modo complementari, ma è capace, per sé, di conseguire un dato risultato, nei riguardi dell'ordinamento della produzione terriera, vuol dire che soddisfa ad una esigenza semplice, capace di essere isolatamente soddisfatta.

E siccome ciò si verifica quando non si tratta di modificare radicalmente l'ordinamento produttivo in atto, ma soltanto di introdurre qualche perfezionamento, le opere di miglioramento, a differenza delle opere di bonifica, si possono definire, con una prima approssimazione: le dirette a perfezionare l'ordinamento produttivo, esistente nel fondo.

Convien anche aggiungere che, mentre le opere di bonifica, propriamente dette, tendono ad una radicale trasformazione dell'ordinamento produttivo, con rilevanti vantaggi di pubblico interesse, le opere di miglioramento fondiario, per il loro stesso fine di semplice perfezionamento dell'ordinamento della produzione, presentano per l'interesse pubblico un'importanza, non quali-

(1) V. pag. 9 e segg.

ficabile come rilevante. Conseguentemente, nelle opere di bonifica, la legge riconosce prevalente l'interesse dello Stato su quello dei proprietari dei terreni da bonificare e perciò considera la bonifica come un compito statale; mentre, nelle opere di miglioramento fondiario, considera prevalente l'interesse privato su quello pubblico, e perciò lascia l'esecuzione delle opere alla libera iniziativa dei proprietari e, più generalmente, degli interessati, limitando l'intervento statale a un semplice concorso finanziario nella spesa delle opere.

Tuttavia, l'esistenza di un minimo di interesse pubblico è, come si è accennato, un requisito necessario, e serve a distinguere il miglioramento fondiario, contemplato dalla legge di bonifica, da ogni altro perfezionamento dell'agricoltura, introdotto nell'interesse - esclusivamente privato - del proprietario o possessore del fondo.

Quali siano le opere che, per le loro caratteristiche generiche, si presentano tecnicamente idonee a perfezionare l'attrezzatura produttiva del fondo e, per i risultati di cui sono suscettibili, soddisfano anche a scopi di pubblico interesse, la legge precisa, con una elencazione esemplificativa.

L'art. 43 indica, infatti, le opere di sistemazione idraulica e idraulico-agraria dei terreni, di ricerca, provvista e utilizzazione delle acque a scopo agricolo o potabile; la costruzione ed il riattamento di strade poderali e interpoderali e le teleferiche che possano sostituirle; le costruzioni e i riattamenti di fab-

bricati o di borgate rurali; i dissodamenti con mezzi meccanici e con esplosivi; le opere occorrenti per la trasformazione, da termica ad elettrica, della energia motrice degli impianti idrovori; le opere di miglioramento fondiario di pascoli montani; le piantagioni; gli impianti di cabine di trasformazione e di linee fisse o mobili di distribuzione di energia elettrica ad uso agricolo; nonchè i macchinari elettrici di utilizzazione dell'energia; gli apparecchi meccanici per il dissodamento dei terreni c"in genere ogni miglioramento fondiario", eseguibile a vantaggio di uno o più fondi, indipendentemente da un piano generale di bonifica (1).

(1) L'art. 9 della legge 23 aprile 1949 n.165 ha ricompreso tra le opere di miglioramento fondiario, sia agli effetti della applicazione delle norme per la bonifica integrale, approvate con regio decreto 13 febbraio 1933, n.215, e successive modificazioni ed integrazioni, sia agli effetti delle disposizioni sul credito agrario di miglioramento:

a) le opere edili, gli impianti ed attrezzature occorrenti per la conservazione, la lavorazione e la trasformazione dei prodotti agricoli e armentizi e per l'allevamento e il ricovero del bestiame, semprechè tali opere, impianti ed attrezzature siano di potenzialità non eccedente il fabbisogno dell'azienda agricola a cui debbono servire e si inseriscano nella struttura della azienda stesse in modo da formare, con gli altri fattori produttivi, un complesso organico unitario, nonchè le opere, gli impianti e il macchinario di cui all'art.43 del decreto 13 febbraio 1933, n.215;

b) la costruzione, l'acquisto, l'emplimento, il riattamento e l'attrezzatura, da parte di enti di colonizzazione e di cooperative agricole, compresi i consorzi agrari, di stabilimenti per la conservazione, lavorazione e trasformazione di prodotti agricoli, ./.

Come si vede, l'enunciazione contempla le opere più diverse, tra cui però si può riconoscere come caratteristica costante: la stabilità del miglioramento apportato al fondo, così che sono escluse quelle opere che concernono l'esercizio dell'agricoltura e i cui effetti si esauriscono col compiersi del ciclo produttivo o, quanto meno, non hanno un carattere di relativa permanenza nel tempo. Così è, ad esempio, della concimazione, delle arature ordinarie, della semina di piante erbacee ecc.ecc.

Si può, dunque, concludere che sono miglioramenti fondiari, a sensi della legge sulla bonifica integrale, le opere che i proprietari, o più generalmente gli interessati, eseguono al fine di perfezionare stabilmente l'attrezzatura produttiva del fondo, e che si presentano capaci di soddisfare scopi di pubblico interesse, pur essendo prevalentemente dirette a fini di interesse privato degli esecutori.

33. - La prospettiva dell'utile pubblico, conseguibile con l'esecuzione delle opere di miglioramento fondiario, crea l'interesse dello Stato a promuovere questa esecuzione: ciò che la legge si prefigge di ottenere, facendo partecipare lo Stato nella

nonchè - quando l'ente interessato si proponga la integrale utilizzazione dei prodotti stessi - per la conservazione, lavorazione e trasformazione dei relativi sottoprodotti.

spesa delle opere, mediante la concessione di sussidi.

I sussidi hanno, quindi, lo scopo di stimolare gli interessati all'esecuzione delle opere e perciò essi non trovano luogo quando i miglioramenti fondiari sono già nella tradizione e nella conoscenza degli agricoltori locali e hanno in sé stessi una convenienza economica sufficientemente larga; perchè, in tal caso, è da presumere che gli interessati eseguiranno spontaneamente le opere, senza bisogno dell'aiuto dello Stato.

Quando, invece, la convenienza economica dell'opera non sussista o non è sufficientemente sicura, mentre l'esecuzione del miglioramento permette di conseguire scopi extra economici di igiene e di civiltà che interessano lo Stato, il sussidio si presenta come il mezzo di assicurare l'esecuzione dell'opera creando la convenienza, dal punto di vista economico-privato. Inoltre, se l'opera sia per sé conveniente, ma, non essendo nella tradizione locale, è ignorata o mal nota dagli agricoltori, mentre è utile, per l'interesse generale, il diffonderne la conoscenza, la partecipazione finanziaria statale può favorire l'esecuzione dell'opera, assicurando un extra profitto agli interessati. In fine, a parità di convenienza economico-privata di dati miglioramenti, può interessare allo Stato di dare impulso alle opere richieste da quell'indirizzo agrario che stini conveniente far prevalere, per ragioni di politica economica o sociale.

Il sussidio statale, pertanto, costituisce un mezzo per influire nella scelta degli investimenti fondiari, assicurando l'e-

secuzione di quei miglioramenti che giovano all'interesse generale, ma che i privati non eseguirebbero, per difetto di convenienza o di conoscenza tecnica, o potrebbero non preferire ad altri che si reputano meno utili per l'interesse collettivo.

Le circostanze che giustificano e consigliano il sussidio dello Stato sono naturalmente variabili da luogo a luogo e, nello stesso luogo, nei vari tempi.

Un'opera di irrigazione, in territori dove la pratica irrigua è già nella tradizione locale e risponde a normali condizioni di convenienza, sarà presumibilmente eseguita anche senza l'aiuto dello Stato; mentre la stessa opera potrà aver bisogno del sussidio statale, se eseguita in luogo dove sono ancora incerti i metodi e i risultati delle colture irrigue o dove l'introduzione di questa coltura esige spese notevoli di livellamento e sistemazione dei terreni ecc. La costruzione di silos per la conservazione dei foraggi può costituire un impiego di capitale conveniente per sé, anche senza il sussidio dello Stato, ma il sussidio può essere necessario, almeno in un primo tempo, per divulgare la conoscenza dell'opera, dove sia mal nota la esistenza di questo più perfetto metodo di conservazione dei foraggi e se ne ignori l'utilità, anche dal punto di vista della convenienza privata. L'introduzione di date piantagioni, in sostituzione di altre colture, può, secondo le condizioni di tempo e la situazione di mercato, meritare di essere incoraggiata, per promuovere correnti di esportazione di prodotti all'estero o per impedire, con danno economico

e sociale, il regresso dell'agricoltura verso forme meno progredite. In condizioni diverse di tempo e di mercato, le stesse piantagioni possono invece apparire meno utili, in quanto, ad esempio, concorrano alla sovrapproduzione di un dato prodotto, deprimendone il prezzo, ovvero sostituiscano altre colture, meglio idonee a soddisfare esigenze di ordine sociale.

Questa inevitabile diversità di condizioni di luogo e di tempo, porta ad escludere che si possa determinare a priori quali miglioramenti devono essere sussidiati. E' solo possibile, in rapporto con la fase che l'agricoltura attraversa e con le caratteristiche locali, discriminare per categorie, nei veri luoghi, le opere, per le quali più frequentemente (e si potrebbe dire normalmente) è necessario l'intervento finanziario dello Stato, diretto ad assicurarne l'eseguimento. Perciò la legge - mentre ammette genericamente la sussidiabilità di tutti i miglioramenti fondiari - vuole che le categorie che, in un dato tempo e per ciascuna provincia o parte di provincia, possono essere effettivamente sussidiate, vengano determinate dal ministero dell'agricoltura, sentito il consiglio provinciale dell'economia corporativa.

Ne segue che le categorie non dichiarate sussidiabili non possono godere dell'aiuto statale, nè i pascoli da migliorare in zone non contemplate nel provvedimento ministeriale possono essere considerati montani, ai fini del sussidio statale.

In tal modo, le opere sussidiabili non sono rigidamente prefisse nella legge, ma dichiarate con provvedimento della autorità amministrativa. Se anche rispondente alla varietà dei bisogni, al momento dell'entrata in vigore della norma, una determinazione dei miglioramenti da sussidiare, fissata con legge, supporrebbe una immutabilità di indirizzi agrari che non è nella natura delle cose e, soprattutto, non è nella natura del nostro tempo, in cui tanti elementi nuovi fermentano, tante direttive tecniche mutano, tanti sbocchi commerciali si aprono e si chiudono. Se, perciò, lo Stato vuole effettivamente accompagnare, con la sua assistenza finanziaria, il progresso agrario del paese, occorre che accerti e possibilmente precorra i nuovi indirizzi e che sussidi i perfezionamenti che meglio tendano alle nuove mete da conseguire. Solo così, la legge diventa un istrumento duttile nelle mani dell'Amministrazione; non crea più un sistema giuridico rigido, ma una disciplina adattabile alla varietà dei bisogni, e lo Stato non si limita ad un'assistenza pedissequa delle iniziative private, ma fissa, esso stesso, i nuovi scopi, nell'interesse generale, ed assiste le iniziative private, solamente se orientate ai fini prefissi, in modo che l'ulteriore progresso agrario si indirizzi verso mete corrispondenti all'interesse della Nazione (1).

Questa essendo la ragione della norma che demanda al mini-

(1) V. il mio scritto "I precedenti della nuova legge sulla bonifica integrale" in l'Italia agricola - Novembre 1932 - Roma.

stero dell'agricoltura di fissare, provincia per provincia e, se occorra, zona per zona, i miglioramenti fondiari sussidiabili, è da ritenere che non si tratti di una delega legislativa, conferita al ministero, una volta tanto, ma di una facoltà permanente, in forza della quale, esso può sempre diversamente stabilire le categorie di opere sussidiabili, appena lo riconosca necessario, per il variare delle condizioni di tempo e di luogo.

Naturalmente il riconoscimento che una data categoria di opere, in un dato luogo, merita di essere sussidiata, non significa che, in concreto, ciascuna delle opere che compongono quella categoria dovrà godere del sussidio.

L'art. 43 dà facoltà al ministero dell'agricoltura di "limitare ... le categorie di opere che possono godere del sussidio" e cioè delle opere che sono sussidiabili, non di quelle che debbono obbligatoriamente essere sussidiate. La determinazione delle categorie che "possono godere del sussidio" ha, quindi piuttosto l'effetto di escludere la sussidiabilità delle categorie di opere non contemplate nel provvedimento ministeriale, anziché di assicurare, in ogni caso, il sussidio delle categorie che vi sono specificate.

In altri termini, e, a differenza di quanto abbiamo visto per le opere pubbliche di bonifica e per taluni miglioramenti fondiari eseguiti nei comprensori di bonifica ad integrazione delle opere pubbliche, non esiste un diritto al sussidio statale per l'esecuzione dei miglioramenti fondiari propriamente det-

ti, ma solo un interesse condizionato, nella sua soddisfazione, all'esercizio di un'attività discrezionale dell'autorità amministrativa.

39. - Il sussidio dello Stato può essere concesso in due diversi modi: con l'assunzione da parte dello Stato di una quota percentuale del costo delle opere o col concorso negli interessi dei mutui, stipulati da coloro che eseguono i miglioramenti e che non abbiano capitali propri e non intendano investirli nell'esecuzione dei lavori (1).

La scelta, fra questi due modi di partecipazione nella spesa da parte dello Stato, spetta a colui che chiede il concorso sta-

(1) Un'altra forma di agevolazione nell'esecuzione di opere di miglioramento fondiario consiste nella possibilità di contrarre mutui a basso tasso d'interesse. In questo senso dispone la legge 25 luglio 1952 n.991 (art.2) che, nei limiti delle somme all'uopo stanziate, prevede la possibilità, per i piccoli e medi agricoltori, allevatori, artigiani residenti in territori montani di contrarre mutui - per il miglioramento di aziende agricole, zootecniche, forestali, di trasformazione di prodotti agricoli - rimborsabili in 30 anni con una quota annua del 4% comprensivo di capitale e interessi.

Nello stesso indirizzo è orientata la legge 25 luglio 1952 n.949 (istitutiva del c.d. fondo di rotazione), che dà agli agricoltori la possibilità di contrarre mutui all'interesse del 3% per l'acquisto di macchine agricole, per la costruzione di impianti di irrigazione e di edifici rurali. Tali mutui sono rimborsabili rispettivamente in 5, 6 e 12 anni.

tale, e che, normalmente almeno, ricorrerà al mutuo col concorso dello Stato negli interessi, quando, non avendo disponibilità proprie, avrà bisogno di ricorrere al credito per procurarsi i capitali necessari.

Quanto alla concreta misura del sussidio da concedere nei singoli casi, si può teoricamente affermare che essa dovrebbe essere, caso per caso, tale da assicurare al capitale impiegato, un frutto che, in confronto a quello di altri possibili investimenti, appaia preferibile al proprietario, così da indurlo a eseguire il miglioramento.

Senonchè l'applicazione pratica di questo criterio sarebbe molto difficile. La legge, perciò, fissa una misura di sussidio che definisce "normale" perchè la considera normalmente necessaria e sufficiente allo scopo.

Anche qui, come per le opere pubbliche di bonifica, la legge ha però considerato che possono esistere elementi obbiettivi, per sé dimostrativi della maggiore o minore onerosità dell'opera, e, in particolare, ha riconosciuto che il luogo dell'esecuzione e le caratteristiche tecniche del miglioramento fondiario possono avere un peso nel giudizio di determinazione della misura del contributo.

Nei riguardi della località dove si eseguono i miglioramenti, ha considerato che le condizioni dell'ambiente fisico ed economico dell'Italia settentrionale e centrale influiscono a rendere normalmente più fruttuosi i perfezionamenti dell'agricoltura o meno

aleatoria l'attività miglioratrice dei proprietari.

Diversa cosa è per l'Italia meridionale e insulare e per alcune poche regioni del centro (Maremma Toscana e Lazio) e settentrionale (Venezia Giulia), dove quelle condizioni favorevoli si verificano più raramente o dove l'iniziativa privata è, talvolta, meno attiva.

Per queste ragioni, la misura normale del sussidio, che è del terzo della spesa, può essere portata fino al 38%, quando si tratti di miglioramenti da eseguire nell'Italia meridionale, nelle isole, nella Venezia Giulia, nella Maremma Toscana e nel Lazio.

Un particolare trattamento è stato previsto dalla legge 25 luglio 1952 n.991 in favore di territori classificati montani ai sensi dell'art.1. Il contributo sugli interessi o il sussidio in conto capitale può essere commisurato fino al 50% della spesa e, in quanto agli impianti di fertirrigazione o di irrigazione a pioggia, sono del 60%. Se il contributo viene concesso per opere di miglioramento di pascoli montani o per acquisto di bestiame selezionato o, in genere, a piccoli proprietari, soli o associati, deve essere necessariamente commisurato nella misura massima ammessa dalla legge.

Nei riguardi delle caratteristiche tecniche dell'opera, la legge stabilisce una diversa misura normale di contributo:

- 1) per gli acquedotti rurali (75%);
- 2) per l'impianto di cabine di trasformazione e di linee fisse o mobili di distribuzione dell'energia elettrica ad uso

agricolo (45%);

3) per i macchinari di utilizzazione dell'energia elettrica e per gli apparecchi meccanici di dissodamento (25%).

Per quanto riguarda gli acquedotti rurali, la più elevata misura del sussidio trova giustificazione nel costo normalmente alto di quelle opere e nell'importanza dei fini igienici e sociali a cui soddisfano. Inoltre, nel procedere alla revisione legislativa del 1933, non si volle diminuire i benefici già concessi con la legge 24 dicembre 1928 n. 3134, che si era proposto di assicurare agli acquedotti, a servizio delle popolazioni rurali, un aiuto non inferiore a quello, accordato dalle precedenti leggi alla popolazione urbana.

Appunto perchè la legge del 1933 ha inteso mantenere immutate le agevolazioni concesse con la precedente legge del '28, è da ritenere che sia pure rimasta immutata la nozione di acquedotto rurale, come fu accolta nella legge stessa.

Perciò, non ogni opera, diretta a provvedere l'acqua potabile, potrà qualificarsi acquedotto rurale, ma occorrerà, da una parte, che sussistano le caratteristiche tecniche dell'acquedotto e, dall'altra, che l'acquedotto serva alla popolazione rurale.

Secondo il proprio significato etimologico, acquedotto - aquae ductum - è l'opera di provvista di acqua potabile, in cui i lavori di condotta dell'acqua prevalgono su quelli di presa e di raccolta. Inoltre, nel significato comune della parola, è acquedotto quell'opera che, avendo le caratteristiche tecniche

accennate, ha pure una notevole importanza ed esige una spesa piuttosto rilevante. Nessuno, infatti, nel linguaggio comune, chiamerebbe acquedotto qualche metro di condotta per convogliare pochi litri d'acqua, a servizio di un piccolo numero di persone.

Inoltre, occorre che l'acquedotto sia rurale, serva cioè ai bisogni della popolazione rurale. A questo riguardo, ho già detto, a proposito delle opere pubbliche di bonifica (1), che la legge 24 dicembre 1928 intese colmare una lacuna della precedente legislazione sulle opere igieniche, la quale, a partire dal 1911, aveva aiutato e disciplinato con contributi statali l'approvvigionamento idrico di centri abitati, senza occuparsi dei bisogni della popolazione sparsa.

La legge del 1928 era, quindi, applicabile là dove la legge del 1911 non poteva trovare applicazione e cioè regolava gli acquedotti che non erano a servizio dell'abitato di un comune o di una sua importante frazione, anche se la popolazione dell'abitato fosse prevalentemente dedita all'agricoltura.

Altrettanto deve dirsi sotto l'impero della legge del 1933, la quale pure non ha inteso sconfinare dai limiti di applicazione della legge del 1928 e, come essa, deve ritenersi disciplinare i soli acquedotti, destinati a servire case e fabbricati rurali, sparsi nella campagna, o aggruppamenti di case coloniche, i quali non costituiscano una frazione di comune.

(1) Pag. 42 e segg.

Naturalmente accadrà di frequente, in pratica, che l'acquedotto, oltre a servire la popolazione sparsa nella campagna, provveda di acqua potabile anche centri urbani incontrati lungo il suo percorso. In tal caso, gli acquedotti dovranno qualificarsi urbani o rurali?

Ho già detto altrove (1), che la prassi amministrativa ha risolto il quesito, considerando l'acquedotto come promiscuo, e cioè, insieme, urbano e rurale, ed applicando la legge sulle opere igieniche alla parte urbana e la legge sulla bonifica alla parte rurale.

Come si è detto, è fissata per i sussidi una misura normale; ma la legge prevede che questa misura possa essere diminuita, in relazione ai prevedibili risultati del miglioramento fondiario.

Questa diminuzione, tuttavia, non può andare oltre un minimo, che la legge fissa nel 10% della spesa dell'opera, perchè non manchi a colui che s'accinge a progettare un miglioramento fondiario - incontrando generalmente spese maggiori per uniformarsi alle volute procedure di legge - la sicurezza di ottenere almeno il rimborso di queste spese.

Siccome, per altro, la legge non prevede che si possa superare la misura che dichiara normale e, d'altra parte, questa misura può essere ridotta fino a un certo limite; in sostanza sono stabiliti un massimo ed un minimo di sussidio, entro i quali, dovrà, caso per caso, determinarsi la concreta misura del sussidio concedibile.

(1) Pag. 44

Se però non si vuol negare qualsiasi valore alla qualifica di normale, conviene ritenere che la diminuzione della misura del sussidio, analogamente a quanto è prescritto per le opere pubbliche di bonifica (1), sia in certo modo eccezionale o, più precisamente, sia da apportarsi nei casi che si discostano dalla media e cioè per quei miglioramenti che, eseguendosi in condizioni diverse e più favorevoli di quelle che mediamente si riscontrano, hanno minor bisogno dell'aiuto finanziario dello Stato.

Si è detto che il sussidio può essere accordato o mediante la provvista da parte dello Stato di una quota del capitale occorrente o mediante l'assunzione da parte dello Stato di una quota dell'onere degli interessi sui mutui stipulati per l'esecuzione delle opere.

Nell'uno o nell'altro caso, però, la partecipazione dello Stato deve essere equivalente.

Questa equivalenza non va, tuttavia, intesa nel senso che accordato ad un'opera un certo sussidio, ad esempio del 38%, il concorso dell'interesse debba essere di tal misura che, ragguagliato in capitale, rappresenti il 38% della spesa (2).

(1) V. paragrafo 15.

(2) Un disegno di legge, contenente norme per l'integralità della bonifica, che è davanti al Parlamento prevede che, in caso di mutuo, il sussidio statale sia assegnabile in rate annuali equivalenti al sussidio in capitale. Sarà in tal modo evitato che, in aggiunta al concorso negli interessi del mutuo, debba accordarsi un sussidio in capitale, al fine di raggiungere la misura normale di sussidio.

La legge non ha voluto modificare le norme che regolano il credito agrario di favore e non ha, perciò, consentito che il concorso degli interessi potesse andare oltre la misura fissata dalla legge 30 dicembre 1923 n.3139 e successive, che è, per regola, del 2,50%.

Chi intende perciò ricorrere al credito, per procurarsi i mezzi necessari all'esecuzione dei lavori, continua ad ottenere il concorso negli interessi entro il limite massimo fissato dalle leggi sul credito agrario; ma se il concorso, così ottenuto, importa una partecipazione finanziaria statale, inferiore a quella conseguibile con l'altra forma di assunzione di una quota della spesa da parte dello Stato, può accordarsi la differenza, come sussidio in capitale.

La legge, cioè, per assicurare l'equivalenza delle due forme di sussidio, vuole che preliminarmente si accerti la misura del sussidio in capitale, assegnabile a una data opera, per poi verificare se il concorso nell'interesse dei mutui risulti eguale, superiore o inferiore al sussidio assegnabile. Se sia superiore, il concorso nell'interesse dovrà essere ridotto, corrispondentemente al prefisso sussidio in capitale. Se, invece, risulti inferiore, potrà concedersi, in aggiunta al concorso nell'interesse, un ulteriore sussidio in capitale, fino a raggiungere la misura prefissa.

In tal modo, la legge ha riparato alla imperfezione della precedente legislazione che, disciplinando separatamente i sus-

sidi in capitale e il concorso negli interessi, e accordando più facilmente questo che quelli, creava una spinta a ricorrere al credito per tutti coloro che non potevano o non volevano rinunciare al concorso dello Stato, anche se possedevano capitali propri da investire. Così, da un canto, si accresceva inutilmente la domanda di credito presso quegli istituti che già stentavano a fronteggiare i normali bisogni; dall'altro, si costituiva una condizione di minor favore per quelle regioni, più propriamente rurali, dove l'operazione finanziaria è, ancor oggi, considerata piuttosto sotto l'aspetto del debito che dell'investimento produttivo.

Inoltre, la legge, adottando il sistema della integrazione del concorso statale negli interessi col parziale sussidio in capitale, ha, in fatto, eliminato ogni differenza di misura che, per taluni miglioramenti, esisteva, nella passata legislazione, tra il sussidio in capitale e il concorso negli interessi. In tal modo, ha tolta la necessità di rinunciare al credito di favore per ottenere il sussidio in capitale, quando questo fosse concedibile in misura più elevata, ed ha più sicuramente lasciata ai singoli aspiranti la libertà di scegliere fra le due forme di sussidio statale, secondo le proprie, diverse esigenze.

Di regola, però, e salva la parziale integrazione del concorso negli interessi col sussidio in capitale, chi abbia ottenuto l'uno, non può ottenere l'altro, essendo escluso dalla legge il cumulo dei due benefici.

Nei riguardi del procedimento di concessione del sussidio, occorre distinguere l'ipotesi di sussidio in capitale, da quella di concorso negli interessi dei mutui e, nella prima ipotesi, il caso di sussidio agli acquedotti rurali da quello di sussidio ad altri miglioramenti fondiari.

In ogni ipotesi, chi aspira ad ottenere il sussidio deve presentare, per l'approvazione dell'autorità amministrativa, il progetto dei lavori che intende eseguire. Il progetto, però, specialmente quando si tratti di opere modeste, eseguite da piccoli o medi proprietari, potrà anche essere compilato in modo molto sintetico e sommario, in forma, più che di vero e proprio progetto tecnico, di indicazioni sufficientemente precise per il particolare scopo del sussidio.

D'altra parte, per evitare che l'attesa dell'approvazione del progetto lasci eventualmente passare il momento opportuno per l'esecuzione dell'opera, è ammessa la concessione del sussidio, che se il richiedente abbia, intento, a suo rischio e pericolo, dato inizio ai lavori, purchè egli abbia notificato all'ispettore agrario compartimentale il suo proposito di iniziare l'opera (1).

La notifica è fatta con lettera, nella quale dovrà indicarsi la precisa natura dell'opera, il suo costo approssimativo e la località dove sarà eseguita, in modo che l'ispettore possa im-

(1) Circolare 19 maggio 1933, n.24 e 23 luglio 1934, n.6723 del sottosegretario per la bonifica integrale.

mediatamente rilevare se la domanda di sussidio, quando sarà presentata insieme al relativo progetto, avrà probabilità di accoglimento. La notifica s'intende avvenuta con la data che risulterà dal protocollo d'arrivo dell'ufficio ricevente.

L'ispettore, sulla base degli elementi forniti, esamina rapidamente se vi siano motivi per respingere pregiudizialmente la richiesta di sussidio, come avverrà quando si tratti di categorie di opere non sussidiabili o di imprese che non sembrano da incoraggiare per la loro evidente antieconomicità, ovvero quando manchino in bilancio le disponibilità finanziarie occorrenti. Se ritenga, invece, che sussista, in massima, la possibilità del sussidio, comunica all'istante di aver ricevuto la notifica e di prenderne atto, facendo tuttavia riserva di concedere il sussidio, se ed in quanto il progetto risulti ammissibile.

Compilato che sia il progetto, se il richiedente aspiri al mutuo di favore, dovrà inviare domanda o progetto all'istituto di credito, autorizzato a simili operazioni, e contemporaneamente altra copia del progetto all'ispettore agrario, con l'indicazione dell'istituto di credito a cui si è rivolto.

Mentre l'istituto compie la propria istruttoria tecnica, l'ispettore agrario procede alle indagini di sua competenza e comunica, all'istituto, per iscritto, le sue proposte circa la concedibilità e la misura del sussidio.

Se l'adunanza del consiglio dell'istituto di credito, nella quale dovrà deliberarsi sulla concessione dei mutui, avvenga pri-

ma della detta comunicazione scritta, le proposte potranno anche essere formulate, in seno al consiglio stesso, quando l'ispettore agrario ne faccia parte (1).

Comunque, nelle deliberazioni deve sempre esser fatta menzione della proposta dell'ispettore agrario.

Se questa importa la concessione, nella misura normale o in misura ridotta, del contributo dello Stato negli interessi del mutuo, il ministero dell'agricoltura concede, se nulla osti, il proposto concorso negli interessi. Nel caso si proponga un contributo in misura più alta di quella consentita dalle leggi sul credito di favore: in aggiunta al concorso negli interessi, il ministero dell'agricoltura provvede alla concessione del supplemento di sussidio in capitale, a norma dell'art. 46 della legge.

Se il richiedente non ricorra al credito di favore, ma domandi il sussidio in capitale, per regola la domanda, insieme al progetto, è presentata all'ispettore agrario, che procede ai necessari accertamenti, interpellando anche l'ufficio del genio civile, quando si tratti di opere di una certa importanza, le quali esigano la competenza dell'ingegnere (2).

Riconosciuta sussidiabile l'opera, l'ispettore concede direttamente il sussidio, se la spesa prevista nel progetto non superi le L.5.000.000: altrimenti comunica gli atti, col proprio parere, al ministero il quale provvede alla concessione, con pro-

(1) V. art. 7 legge 2 giugno 1930 n.755.

(2) V. art. 4 e 5 legge 2 giugno 1930 n.755.

prio decreto.

A questa normale procedura si fa eccezione, come ho già accennato, per gli acquedotti rurali e per i miglioramenti di pascolo montano.

Per gli acquedotti, la domanda e il progetto devono essere presentati all'ufficio del genio civile, competente in ragione di territorio, il quale sottopone gli atti all'esame del comitato tecnico provinciale per la bonifica e poi li trasmette, insieme col parere del comitato, al ministero dell'agricoltura il quale, dopo aver interpellato il consiglio superiore dei LL.PP. provvede, se nulla osti, alla concessione del sussidio (1).

Le varianti prescritte alla procedura normale, nei riguardi degli acquedotti, si spiegano con le caratteristiche tecniche di queste opere che rappresentano importanti e difficili opere di ingegneria, così da esigere il concorso e l'esame degli ingegneri, più che degli agronomi.

40 - Il concorso dello Stato può essere concesso a chiunque esegua opere di miglioramento fondiario, indipendentemente dalla qualità di proprietario o di possessore del fondo migliorato.

La legge, infatti (2), espressamente prevede che tanto il

(1) V. art. 3 legge 2 giugno 1930 n.755.

(2) Art. 45 della legge.

sussidio che il credito di favore possano essere accordati a chi non sia proprietario o possessore dell'immobile e l'opera, l'impianto o l'apparecchio sussidiato siano suscettibili di esercizio lucrativo.

La ragione della partecipazione finanziaria dello Stato è nell'interesse pubblico che si collega all'esplicazione di una data attività di perfezionamento dell'agricoltura. Se tale perfezionamento si ottenga, è indifferente che si attui dallo stesso proprietario del fondo o da altri, anche se questi si proponga scopi di mera speculazione.

In questa seconda ipotesi, possono tuttavia verificarsi due circostanze:

1) che l'esecutore dell'opera e dell'impianto o l'acquirente dell'apparecchio sussidiato, si serva del concorso statale per aumentare il proprio profitto e non per avvantaggiare gli utenti.

2) che, costruita l'opera e l'impianto od acquistato l'apparecchio, i proprietari o i possessori dei fondi si rifiutino di utilizzarli.

Nel primo caso, il concorso statale nella spesa fallirebbe al suo scopo, che non è quello di assicurare un uterprofitto a che si è assunta l'opera di miglioramento, ma di rendere conveniente quel dato perfezionamento dell'agricoltura, per i proprietari chi debbono utilizzarlo, o di divulgarne l'adozione, rendendone più manifesta la convenienza.

Nel secondo caso, la partecipazione dello Stato nelle spe-

sa riuscirebbe egualmente inutile ed il capitale investito dall'assuntore del miglioramento non darebbe frutto, se l'opera, l'impianto o l'apparecchio rimanessero senza utile impiego.

La legge, quindi, si è preoccupata, da un canto, di tutelare gli interessi dei proprietari contro il pericolo di immoderate speculazioni, dall'altro, di influire a ridurre i rischi dell'impresa, senza di che sarebbe vano attendersi le iniziative di capitalisti, desiderosi di congrui profitti.

A tutela dell'interesse dei proprietari, ha dato al ministro dell'agricoltura la facoltà di "fissare le modalità di determinazione delle tariffe d'uso e di periodica revisione delle medesime, nonché eventualmente le modalità di riscatto da parte dei proprietari interessati" (1). Ingerendosi nella fissazione delle tariffe d'uso, lo Stato è in grado di impedire che il suo concorso serva soltanto ad accrescere il profitto dell'imprenditore, piuttosto che ad aumentare la convenienza per i proprietari di utilizzare l'opera, perfezionando l'ordinamento produttivo.

E' evidente che anche l'assuntore dell'opera ha interesse a non adottare tariffe proibitive che scoraggino o impediscano l'uso del miglioramento, ma quando si trovi, come spesso avviene, in una situazione di monopolio, egli adotterà quel prezzo che, combinato con la relativa ampiezza di consumo, gli assicuri il massimo prodotto netto, mentre allo Stato interessa, per i fini

(1) Art. 45 della legge.

utilizzazione dell'energia, agli apparecchi meccanici di dissodamento, alle opere di provvista di acque potabile ecc.ecc.. Tuttavia, la legge si è preoccupata soltanto delle opere di irrigazione, probabilmente considerando che queste opere assai spesso esigono notevoli investimenti di capitale e, più delle altre, trovano difficoltà ad essere utilizzate o, quanto meno, ad essere utilizzate prontamente, per i notevoli mutamenti nell'indirizzo culturale e per le importanti opere complementari che richiedono. Del resto, in questa parte, la legge ha riprodotto prescrizioni, già esistenti nelle leggi anteriori (1), di cui non ha voluto evidentemente estendere troppo la portata, per non imporre, alla proprietà privata, limitazioni maggiori di quelle che si trovavano già accolte nella legislazione.

L'articolo 48 n.2 del decreto legge 9 ottobre 1919, n.2161, sulle acque pubbliche (2) disponeva, infatti, che "a chi ottenga la concessione di laghi e serbatoi artificiali possono essere accordati:2°) la facoltà di sottoporre a contributo i fondi irrigabili" e l'art.56 dello stesso decreto specificava che "per imporre contributi ... nella domanda dovranno indicarsi i

(1) Oltre alle disposizioni contenute nella legge sulle acque pubbliche e riferite nel testo, cfr.art.15 R.D. 20 maggio 1926, n.1907.

(2) Queste disposizioni sono state riprodotte nella legge attuale sulle acque pubbliche cfr.art.32,73 e 83 del T.U.11 dicembre 1933 n.1775.

terreni che si prestano per natura e convenienza economica ad essere irrigati, la quantità d'acqua occorrente ad ogni terreno per un'adatta cultura irrigua, il prezzo di vendita dell'acqua". Di tali norme è richiamata l'applicazione dalla legge di bonifica, la quale dà al ministero facoltà di imporre, a carico dei terreni suscettibili di irrigazione ed a favore dell'esecutore dell'opera, il contributo di miglioria, previsto dalla legge sulle acque pubbliche. Mediante questa imposizione di speciale tributo, si esercita una coazione indiretta sui proprietari, per spingerli a utilizzare l'opera di irrigazione, essendo evidente che i proprietari, piuttosto che pagare a vuoto il tributo, preferiranno acquistare l'acqua, tanto più che la partecipazione nella spesa e l'intervento nella determinazione delle tariffe, da parte dello Stato, dovrebbe assicurare la convenienza dell'acquisto.

E' da notare che le facoltà attribuite al ministero dell'agricoltura dalla legge di bonifica, in materia di tariffe di uso delle acque, di riscatto degli impianti e di imposizione del così detto tributo di miglioria (1) spettano, per la legge sulle acque

(1) Sebbene la legge qualifichi questo tributo - tributo di miglioria - penso che esso abbia uno scopo ed una natura diversa da quella propria di tal sorta di tributi. Il tributo di miglioria è il corrispettivo di un vantaggio speciale, conseguito da alcune categorie di persone, in dipendenza dell'esecuzione di un'opera pubblica, ed ha lo scopo di impedire un ingiustificato arricchimento, facendo concorrere i beneficiari nella spesa dell'opera da cui hanno tratto vantaggio. Nel caso particolare, invece, il vantaggio dell'irrigazione non è attuale, ma solo potenziale, in quanto, i

pubblici da conseguire, che sia fissato un prezzo idoneo a stimolare la massima possibile utilizzazione del miglioramento, soddisfacendo ai bisogni del maggior numero di utenti. L'ingerenza dello Stato serve, quindi, a contemperare l'interesse dell'imprenditore con quello degli utenti, e, in difetto di concorrenza, costituisce una restrizione ed un limite alla libertà del monopolista.

La legge non dice che lo Stato interviene a stabilire le tariffe di uso, ma "le modalità di determinazione e di periodica revisione delle medesime". In effetto, al momento della concessione del sussidio, non sempre riuscirebbe possibile fissare le tariffe e, se anche fosse possibile fissarle, non sarebbe ragionevole pensare ad una immutabilità di esse, per tutta la durata - talora indefinita - del miglioramento. Dovendo, invece, stabilire le modalità di determinazione o di revisione, lo Stato o potrà riferirsi a elementi dati (ad es. i prezzi, risultanti dalle mercuriali, di determinati prodotti) e prescrivere che il prezzo d'uso vari col variare di quegli elementi, in una prestabilita proporzione o, come è il caso più frequente, potrà ordinare che le tariffe, proposte dall'esercizio, debbano essergli sottoposte per la preventiva approvazione.

Oltre a questa ingerenza nelle tariffe, è attribuita allo Stato la facoltà di riservare, a favore dei proprietari interessati, il diritto di riscattare l'opera, l'impianto o l'apparecchio, secondo modalità che lo Stato medesimo ha il potere di determina-

Mentre, però, le modalità di determinazione e di revisione delle tariffe devono sempre essere stabilite, quando sia concesso il sussidio per opere suscettibili di esercizio lucrativo, non sempre è necessario prevedere e disciplinare il riscatto, a favore dei proprietari interessati.

L'autorità amministrativa esaminerà discrezionalmente se sia il caso di attribuire una tale facoltà ai proprietari e, verisimilmente, terrà conto della dipendenza, più o meno stretta, tra l'opera e i metodi di utilizzazione del fondo, così che l'appartenenza dell'opera ad altri, che non sia il proprietario, costituisca grave elemento di incertezza per la stessa organizzazione ed esercizio del fondo. Nè potrà trascurare la durata del miglioramento, giacchè quanto più questa sia breve, tanto minore sarà il bisogno di prevedere il riscatto e di procedervi.

All'altra necessità, dianzi accennata, di impedire che l'opera eseguita resti inutilizzata, con la perdita del capitale investito dall'imprenditore e col danno del mancato conseguimento dei fini pubblici, per i quali fu accordato il sussidio, la legge provvede, limitatamente alle opere di irrigazione.

In verità, non sono poche le opere "suscettibili di esercizio lucrativo" che potrebbero rimanere inutilizzate per rifiuto degli interessati di servirsene. Basti pensare, tra i miglioramenti elencati all'art. 43 della legge, agli impianti di cabine di trasformazione e di linee fisse o mobili di distribuzione dell'energia elettrica ad uso agricolo, ai macchinari elettrici ⁴¹

pubbliche, anche al ministero dei lavori pubblici, il quale può esercitarle, in sede di concessione di derivazione di acque pubbliche. Quando, perciò, con l'opera di irrigazione, da sussidiarsi dal ministero dell'agricoltura, si impieghi un'acqua di natura pubblica, sarebbe incerta la competenza dell'uno o dell'altro ministero a statuire in materia. Se non che, nella detta ipotesi, il sussidio non è concesso dal ministero dell'agricoltura, se non quando consti del diritto del richiedente a derivare l'acqua, necessaria all'irrigazione, e tale diritto si acquista soltanto con la concessione dell'acqua, fatta dal ministero dei lavori pubblici. Il provvedimento del ministero dell'agricoltura è perciò successivo e subordinato a quello del ministero dei LL.PP., il quale se, nell'atto di concessione o nel relativo disciplinare, dispone circa le tariffe, il riscatto o il tributo di miglioria, rende, per ciò stesso, impossibili ogni ulteriore prescrizione sull'argomento da parte del ministero dell'agricoltura.

proprietari dei terreni potranno goderne solo se useranno dell'acqua: uso la cui convenienza dipende da un insieme di circostanze, spesso estraneo alla loro volontà. D'altra parte, lo scopo dell'irrigazione non è di ottenere un concorso nella spesa dell'opera, ma di stimolare al consumo dell'acqua, così che l'aliquota del contributo non va determinata con riguardo al vantaggio potenziale, ma in relazione allo scopo di indurre il proprietario ad irrigare il proprio terreno. Mi pare perciò che il contributo sia piuttosto accostabile, nella natura e nei fini, all'imposta sulle aree fabbricabili.

Per converso, questo ministero può sempre adottare quelle disposizioni che creda sull'argomento, se il ministero dei lavori pubblici non vi abbia, per sua parte, già provveduto (1).

Tanto l'imposizione del tributo di miglioria, quanto le prescrizioni relative alle tariffe d'uso ed al riscatto sono, per regola, contenute nell'atto medesimo col quale il ministero dell'agricoltura provvede alla concessione del sussidio. Le clausole relative costituiscono, infatti, un complemento logico e pratico di quel provvedimento, perchè, da una parte, l'esecutore dell'opera non può iniziarla senza rischi, fino a che non conosca se e in qual misura gli sarà dato di godere del tributo di miglioria, dall'altro, l'interesse degli utenti dell'opera non sarebbe difeso se la concessione del sussidio non fosse accompagnata dalle prescrizioni relative alle tariffe ed all'eventuale riscatto.

Ritengo, però, che l'imposizione del tributo di miglioria possa esser fatta con provvedimento separato e successivo, quando cioè l'esperienza dimostri che l'opera eseguita non è adoperata o non lo è abbastanza. Nulla esclude, infatti, che l'assuntore dell'opera di irrigazione possa e voglia eseguire i lavori, affrontando i rischi di un insufficiente impiego dell'acqua, nè lo Stato ha interesse ad affrettare l'imposizione di tributi, prima che ne sia dimostrata l'effettiva necessità.

Di ciò mi persuade anche la diversità della formula adottata dall'art. 45 della legge di bonifica, rispetto a quella dell'art. 15 della legge, ora abrogata, del 20 maggio 1926 n. 1154

(1) Art. 45, ultimo comma, della legge.

sulle irrigazioni, dove era chiara la necessità di disporre circa il tributo di miglioria prima o contemporaneamente all'emana-
zione del decreto di concessione del sussidio.

Diversa cosa è per l'ingerenza nelle tariffe e per la riserva di riscatto che costituiscono una restrizione della liberalità, un peso imposto al concessionario del sussidio, al fine di meglio raggiungere gli scopi pubblici della concessione.

Non si tratta, perciò, di determinazioni solo esteriormente connesse alla concessione del sussidio, ma di un modo d'essere della stessa volontà manifestata nell'atto di concessione.

Le prescrizioni relative alle tariffe ed al riscatto debbono, quindi, essere contenute nel decreto che concede il sussidio e poichè esse, in sostanza, costituiscono dei pesi per coloro ai quali è fatta una liberalità, penso che possano configurarsi come un modo nel negozio giuridico di concessione.

Consequentemente, in attesa dell'adempimento degli obblighi impostigli, non è sospeso per l'aspirante al sussidio l'acquisto del diritto relativo, mentre, d'altra parte si genera, in coloro che hanno interesse all'adempimento del modo, un diritto azionabile verso l'onere, per ottenere che soddisfi agli oneri che gli derivano dall'atto di concessione del sussidio.

4). - La concessione del sussidio statale ad un'opera di miglioramento fondiario implica il riconoscimento che l'opera

stessa risponde anche ad un interesse pubblico, dato che lo Stato ne promuove od agevola l'esecuzione, col proprio concorso finanziario.

E' naturale, perciò, che, nel provvedimento di approvazione del progetto e di concessione del contributo, si riconosca implicita la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera ai fini della legge 25 giugno 1865 n.2359 sulle espropriazioni (1).

Colui che, per provvedere al miglioramento del proprio fondo, ha bisogno di occupare terreni altrui per la sede dell'opera, può quindi valersi del mezzo coattivo dell'espropriazione, sempre quando, beninteso, quell'occupazione sia necessaria e nei limiti in cui è effettivamente necessaria.

Conformemente a quanto è prescritto per le opere di bonifica, il progetto tien luogo del piano particolareggiato di esecuzione, quando contenga gli elementi richiesti dall'art.16 della legge 25 giugno 1865; l'indennità di esproprio è calcolata col criterio del valore venale, a sensi della stessa legge, ed in caso di disaccordo, è liquidata dall'ufficio del genio civile.

Oltre agli accennati effetti nei riguardi della espropriabilità del terreno occorrente alla sede dell'opera, il provvedimento di approvazione del progetto e di concessione del sussidio ha l'effetto speciale di imporre l'apertura al pubblico transito delle strade interpoderali che servano ad allacciare i fondi di

(1) Art.92 ultimo comma.

proprietari diversi con strade pubbliche o soggette a pubblico transito (1).

Non tutte, però, le strade interpoderali sussidiate sono aperte al pubblico transito, ma soltanto quelle che: servono i fondi di proprietari diversi e li allacciano ad una strada pubblica o soggetta a pubblico transito. E poichè è interpoderale anche la strada che serve più poderi o, più generalmente, più aziende agrarie di un medesimo proprietario, ne segue che, in questo caso, non si ha l'apertura di essa al transito pubblico. Inoltre, è da ritenere che l'allacciamento alla strada pubblica o ad altra strada soggetta a pubblico transito debba essere immediato o diretto, sia perchè la norma, che implica una restrizione all'esercizio del diritto di proprietà della strada, non è suscettibile di interpretazione estensiva, sia perchè un allacciamento indiretto con strade pubbliche o soggette a pubblico transito si può dire non manchi in nessun caso, così che la legge avrebbe formulato come un'ipotesi speciale, una condizione che è normale a tutte le strade.

42. - Per quanto riguarda la liquidazione e il pagamento del sussidio concesso dallo Stato, occorre distinguere, a secondo che si tratti di sussidio in capitale o di concorso nell'interesse dei mutui.

(1) Art. 96

Il sussidio in capitale è presuntivamente determinato sulla base della spesa prevista nel progetto dei lavori, aumentata di una percentuale compensativa degli oneri di carattere generale (spese di progetto, di finanziamento, di amministrazione). Esso è però liquidato sulla base del costo dell'opera, da calcolarsi applicando i prezzi, invariabilmente fissati con l'approvazione del progetto, ai quantitativi di lavoro effettivamente occorsi, ed aggiungendo, all'importo ottenuto, la prefissa percentuale per spese generali.

Si applica, cioè, quel sistema di liquidazione della spesa che è detto della liquidazione a misura e che abbiamo visto adottare anche per la determinazione del contributo statale nella spesa delle opere pubbliche di bonifica (1).

A differenza, però, di quanto è stabilito per quelle opere, la determinazione dell'ammontare della spesa provvisoriamente fatta sull'importo di progetto (nel quale figura una congrua quota per spese impreviste) costituisce una spesa limite, nel senso che, se è superata in sede di liquidazione, il sussidio statale non è dato sulla parte di spesa eccedente la previsione.

In tal modo, mentre il sussidio si riduce a somma inferiore di quella provvisoriamente indicata nell'atto di concessione, quando il costo dei lavori risulti inferiore a quello preventivato, non

(1) Cfr. paragrafo 31. V. circolare 23 luglio 1934, n. 10 del sottosegretariato per la b.i.

può, per contro, superare l'importo provvisoriamente indicato nell'atto di concessione, quando il costo dei lavori ecceda la spesa calcolata in sede di preventivo.

Questa limitazione, che da un certo punto di vista può sembrare non equa, trova la sua giustificazione nella necessità di evitare che lo Stato resti esposto ad oneri non precisamente valutabili in via preventiva e di supplire, in qualche modo, alle difficoltà del controllo sull'andamento della spesa, per lavori che si eseguono da privati in località spesso lontane dalla sede degli uffici tecnici dello Stato e senza l'osservanza di forme contabili, le quali assicurino, come avviene per le opere pubbliche, dell'esattezza delle notazioni di spesa.

Specialmente, poi, la limitazione è suggerita dalla necessità di lasciare, per queste opere che hanno carattere prevalentemente privato, una certa libertà di progettazione e di esecuzione ai proprietari interessati. Il proprietario può talvolta proporsi scopi propri, ad es. di carattere estetico, che non interessano lo Stato o per raggiungere questi scopi può esser disposto ad investire somme maggiori di quelle strettamente necessarie all'esecuzione del miglioramento fondiario, concepito secondo le normali esigenze e le buone regole tecniche. Non vi può esser motivo per impedire al proprietario di fare quello che egli desidera, ma, in pari tempo, non vi è ragione perchè lo Stato si addossasse un maggior carico di sussidi per la soddisfazione di scopi che non lo riguardano. La conciliazione tra queste discordanti esi-

genze si trova, appunto, nel lasciare che il proprietario progetti ed esegua l'opera nel modo che crede migliore, ma nel limitare il sussidio statale a quell'importo di lavori che, a giudizio dello Stato, corrisponde al costo normale dell'opera di cui si tratta (1).

I sussidi sono liquidati e corrisposti, per regola, ad opera ultimata, dopo che, a mezzo di apposito collaudo, ne sia stata verificata la regolare esecuzione. Quando, però, le opere sono di importo notevole, l'ispettore agrario o il ministero dell'agricoltura, secondo la rispettiva competenza per valore, possono consentire che la liquidazione e il pagamento del sussidio abbiano luogo sulla base dello stato di avanzamento dei lavori.

In tal caso, il sussidio, corrispondente all'ammontare della spesa risultante dallo stato di avanzamento, è corrisposto soltanto per i 9 decimi, mentre il residuo decimo è pagato dopo il collaudo dei lavori.

Il pagamento del sussidio avviene per solito in unica soluzione, ma, se le condizioni del bilancio statale lo esigano, può avvenire in annualità di ammortamento, alle quali annualità si applicano le norme che ho altrove indicate per il pagamento in annualità del contributo statale nella spesa delle opere pubbliche di bonifica.

Per quanto riguarda la liquidazione e il pagamento del sussidio statale, in forma di concorso negli interessi dei mutui,

(1) Cfr. circolare 19 maggio 1933, n.24 del sottosegretariato per la b.i.

basti ricordare che i mutui per l'esecuzione di miglioramenti fondiari sono estinti in rate annuali, il cui numero massimo non può eccedere quello di trenta, a dettare, di regola, dall'anno nel quale i miglioramenti sono divenuti produttivi (1).

Entro il 30 giugno ed il 31 dicembre di ogni anno gli istituti esercenti il credito agrario di miglioramento inviano al ministero dell'agricoltura (direzione generale del credito) gli elenchi dei mutui perfezionati alla data anzidetta, con l'indicazione delle quote a carico dello Stato.

Gli elenchi devono contenere le precise generalità dei mutuatari, l'indicazione dello scopo per cui i mutui sono concessi, le località in cui sono situati i fondi nei quali vengono eseguite le opere di miglioramento, la data e l'importo delle singole somministrazioni previste, la data dell'inizio e della fine del periodo di ammortamento, il saggio d'interesse, l'ammontare dei mutui, con l'eventuale aggiunta degli interessi semplici, ed infine l'indicazione delle quote rispettivamente a carico del mutuatario e dello Stato.

Verificata l'esattezza degli elenchi e della quota parte a carico dello Stato, il ministero assume l'impegno della spesa, relativa alle annualità o semestralità fisse, risultanti a suo carico dagli elenchi (2).

(1) Art. 5 R.D.L. 29 luglio 1927, n.1509.

(2) Art. 53 delle norme regolamentari, approvato con decreto 23 gennaio 1928 del ministro per l'economia nazionale (V. Gazzetta ufficiale del 2 febbraio 1928, n.27).

La quota di concorso statale per ciascun mutuo è corrisposta dal ministero direttamente all'istituto mutuante, alla scadenza delle annualità o semestralità previste nel contratto di mutuo, mentre è lasciato agli istituti mutuanti di controllare "l'esatto ed utile impiego delle somme mutate per gli scopi per i quali furono concesse" e di provvedere, a mezzo dei rispettivi uffici tecnici, ai collaudi occorrenti (1).

La quota di contributo dello Stato è dovuta per tutto il periodo di ammortamento stabilito nel contratto di mutuo, anche quando il mutuatario estingua anticipatamente, in tutto o in parte, il proprio debito, purchè risulti accertato che la somma mutuata è stata effettivamente impiegata per la regolare esecuzione delle opere di miglioramento, per le quali il mutuo fu concesso (2).

Come risulta dalle disposizioni accennate, il sussidio statale, concesso in forma di concorso negli interessi, non è liquidato sulla base del costo del miglioramento fondiario, ma in relazione al debito dell'esecutore del miglioramento verso l'istituto sovventore ed è corrisposto nei modi e nei tempi previsti nel contratto di mutuo.

43. - Oltre ai sussidi alle opere di miglioramento, lo Stato

(1) Art. 54 cit. reg. 23 gennaio 1928

(2) Art. 55 cit. reg.

può sussidiare gli studi e le ricerche, anche sperimentali, occorrenti per il migliore indirizzo tecnico delle opere sussidiabili. Lo Stato, anzi, può compiere anche direttamente gli studi e le ricerche necessarie a questo scopo.

Può essere, infatti, conveniente offrire agli interessati delle direttive circa la possibilità e la convenienza di dati miglioramenti fondiari, specie in località dove manchino esempi da imitare o tradizioni da seguire e circa le modalità di esecuzione più opportune.

Così gli studi e le ricerche, intese ad accertare l'esistenza e la portata di acque sotterranee, possono fornire i necessari elementi di giudizio, per chi voglia provvedere all'irrigazione dei propri fondi o fornirli di acqua potabile. Lo studio delle modalità costruttive e dei materiali più acconci per la costruzione economica di edifici rurali può evitare spese non necessarie e dare un utile guida a chi debba progettare ed eseguire tali costruzioni.

Ricerche sperimentali circa la possibilità di date piantagioni o di dati metodici di culture asciutte ecc. possono fornire elementi per decidere della convenienza di nuovi orientamenti culturali e così via.

Quando lo Stato non creda di provvedervi direttamente, può, come si è detto, sussidiare chi si proponga di compiere gli studi e le ricerche e in questo caso la misura del sussidio non è

prestabilita dalla legge, nemmeno con la determinazione di un massimo o di un minimo, dovendo il sussidio adeguarsi al bisogno, variabile da caso a caso, e stabilirsi in misura tale che l'assuntore degli studi e delle ricerche abbia la convenienza di procedervi.⁽¹⁾

(1) Art. 47 della legge.

CAPO VIII.

L'APPARTENENZA DELLE OPERE DI BONIFICA
E DI MIGLIORAMENTO FONDARIO

Sommario: 44.- L'appartenenza delle opere di bonifica e di miglioramento fondiario.

44. - L'esposizione, fin qui fatta, delle norme, che regolano l'esecuzione delle opere di bonifica e di miglioramento fondiario, permette di rilevare che l'opera di bonifica consta di una duplice categoria di lavori e di attività, di cui la prima è diretta a modificare le condizioni ambientali in senso favorevole alla desiderata trasformazione dell'ordinamento produttivo ed è di spettanza dello Stato; la seconda è complementare della prima, in quanto ne integra e utilizza i risultati per addivenire all'effettiva trasformazione dell'ordinamento produttivo ed è di competenza dei proprietari dei terreni da bonificare. L'attività integrativa privata non è, però, libera di determinarsi, essendo vincolata, di fronte allo Stato, all'osservanza di termini,

entro i quali deve obbligatoriamente esplicarsi, ed al rispetto di direttive che implicano un indirizzo della trasformazione agraria, corrispondente ai fini pubblici da conseguire.

Il perfezionamento dell'ordinamento produttivo, ottenibile con l'esecuzione di miglioramenti fondiari, è, invece, un'attività, commessa dalla legge alla libera volontà degli interessati, siano o no proprietari del fondo da migliorare, aiutata soltanto e stimolata dallo Stato che, nell'esecuzione di taluni miglioramenti fondiari, vede anche la soddisfazione di interessi collettivi.

Accanto a queste due grandi branche di attività, la legge considera i lavori e gli interventi antianofelici, i quali però, per il modo con cui sono disciplinati, rientrano, secondo i casi, nell'attività pubblica di bonifica o in quella privata di miglioramento fondiario. In quanto costituiscono anch'essi un mezzo concorrente alla mutazione delle condizioni ambientali e in particolare alla soppressione delle cause di malaricità che ostacolano la trasformazione dell'ordinamento produttivo in un comprensorio di bonifica, i lavori e gli interventi antianofelici rientrano fra le opere pubbliche di competenza statale. In quanto siano da eseguire in comprensori, nei quali la bonifica sia stata già dichiarata ultimata, o in altri territori, non soggetti a bonifica, ma classificati tra le zone malariche, i lavori e gli interventi antianofelici sono considerati alla stregua dei miglioramenti fondiari, pur distinguendosi nello scopo, (che è non tanto la modi-

fica e il perfezionamento dell'ordinamento produttivo, quanto il risanamento igienico), e nella competenza attiva, che è attribuita allo Stato. Lo Stato, però, agisce in luogo ed a spese dei proprietari, così che le opere non cessano di essere considerate di spettanza dei proprietari obbligati e l'intervento sostitutivo dello Stato è, in sostanza, il modo con cui si garantisce l'esecuzione delle opere e l'adempimento dell'obbligo imposto dalla legge.

Considerando, quindi, nell'insieme, le opere che si eseguono secondo la disciplina della legge sulla bonifica integrale, si può distinguere una serie di opere che sono pubbliche dello Stato ed una serie di altre opere che sono private, anche se la attività privata talora sia libera di manifestarsi se, quando e nel modo che risponde ai suoi interessi, tal'altra sia vincolata a svolgersi nel tempo e secondo modalità prefisse dallo Stato.

Non vi è motivo di dubitare che le ultime opere private, in quanto rivestono il carattere di miglioramenti, apportati al proprio fondo dal proprietario o da altri in sua vece, accedono al fondo migliorato ed appartengono a colui che ha la proprietà dell'immobile.

Diversa cosa è per le opere pubbliche.

Poichè l'esecuzione di esse è compito dello Stato (si attui direttamente o indirettamente a mezzo della concessione) le opere eseguite sono per regola opere pubbliche statali ed appartengono allo Stato.

Può sembrare che questa affermazione contrasti con la partecipazione dei proprietari interessati nella spesa delle opere, ma si è già avuto occasione di rilevare (1) che il concorso dei proprietari ha il carattere di contributo di miglioria, costituendo il corrispettivo di un vantaggio speciale che ad essi deriva dall'esecuzione di un'opera pubblica, intesa a fini d'interesse generale. Si tratta, cioè, di un contributo non dissimile da quelli previsti dalla legge sulle espropriazioni (art. 77 e 82) e dal decreto legge 3 dicembre 1934 n. 2049, nel caso in cui un'opera di pubblica utilità produca un beneficio speciale a fondi confinanti e contigui. E come la proprietà dell'opera eseguita (per es. una strada nuovamente aperta o sistemata) non passa ai proprietari frontisti, pel fatto che essi sono tenuti a corrispondere un tributo di miglioria, così non diversamente deve dirsi delle opere pubbliche di bonifica, che restano di proprietà dello Stato, nonostante il concorso nella spesa dei proprietari interessati.

Nemmeno si può dire che la proprietà passi al consorzio dei proprietari, dopo l'ultimazione delle opere, quando il consorzio è imnesso nel possesso delle opere eseguite ed investito del compito di curarne la manutenzione, perchè non sempre la consegna avviene, curando talvolta lo Stato direttamente la manutenzione delle opere eseguite, e, quando essa si verifica, ha per effetto il trasferimento del possesso, non della proprietà delle opere. L'avere il legislatore sentita la necessità di chiarire, con l'art. 100, che i proventi eventuali di cui le opere sono suscettibili (1) Paragrafo 20.

"passano al consorzio di manutenzione per la parte relativa alle opere che è tenuto a mantenere" sta a dimostrare che le opere non appartengono al consorzio, altrimenti la disposizione sarebbe affatto superflua, ben comprendendosi che i frutti della proprietà debbano spettare al proprietario.

Un'eccezione a questa regola deve tuttavia farsi per quelle opere che, eseguite come elementi indistinti dell'unica opera di bonifica, riprendono, dopo l'ultimazione, le loro caratteristiche individuali e ritornano sotto la loro normale disciplina legislativa. La più parte di queste opere sono considerate, anche dalle leggi speciali relative, come opere dello Stato, e perciò l'asserita appartenenza di esse allo Stato si conferma, anche a norma di queste leggi. Vi sono però alcune altre opere, ad esempio le strade, che, se classificate, al momento della dichiarazione di ultimazione, fra le provinciali o comunali, passano, in virtù delle leggi stradali (1) in proprietà della provincia o del comune.

Limitatamente, quindi, a queste opere, la cui appartenenza muta col mutare delle leggi che le disciplinano, si è tratti a ritenere che la proprietà di esse sia dello Stato, per tutto il periodo dell'esecuzione, e si trasferisca agli enti locali quando, ultimata l'opera, s'inizia il periodo dell'esercizio e della manutenzione.

(1) Art. 22 legge 20 marzo 1865, n.2249.

Quando ciò avviene, le opere, però, appartengono a province o a comuni, non verificandosi mai l'ipotesi che la proprietà di esse si trasferisca ad altra diversa persona, giuridica o fisica.

In ogni caso, perciò, le opere pubbliche di bonifica appartengono allo Stato o alle provincie o ai comuni. Inoltre, esse hanno la natura di beni immobili per natura (es. le strade, i canali, le briglie, le fascie frangivento ecc.) o per destinazione (i macchinari degli impianti di sollevamento delle acque ecc.).

Avuto riguardo alla loro funzione tecnica, esse sono virtualmente a disposizione di tutti, perchè può utilizzarne gli effetti chiunque sia proprietario o possessore di terreni nella zona bonificata o, più generalmente, chiunque abbia occasione ed interesse di servirsi delle opere, secondo la loro destinazione.

Queste, perciò, sono soggette ad un uso che è generale e, cioè, consentito a tutti i cittadini. E questo uso generale è diretto, perchè non richiede per il suo esercizio l'intervento della persona giuridica pubblica ed è gratuito, perchè non esige il pagamento di un corrispettivo, che abbia carattere di controprestazione contrattuale-iure privato- e cioè di prezzo.

Trattandosi, quindi, di beni immobili che appartengono allo Stato o alle provincie e comuni e che sono soggetti ad uso generale, diretto e gratuito di tutti i cittadini, è da ritenere che vadano classificati tra i beni demaniali.

Questa opinione corrisponde a quella accolta nella prassi amministrativa.

Secondo norme fissate dal Ministero delle finanze, i beni immobili espropriati per la sede delle opere pubbliche, devono, inizialmente, essere intestati in catasto al demanio dello Stato (antico demanio), Successivamente, mutata la natura dei terreni espropriati, in dipendenza dell'esecuzione delle opere, gli uffici del genio civile informano l'ufficio tecnico del catasto degli intervenuti cambiamenti (1), per i quali l'area occupata dai canali di scolo e, in generale, costituente la sede delle opere, passa alla partita "acque esenti da estimo", o, trattandosi di scarpate, argini, edifici, ecc., alla partita "Demanio pubblico dello Stato".

Quando poi, dichiarata l'ultimazione delle opere queste venissero passate al consorzio di manutenzione, gli immobili andrebbero intestati al consorzio utente e al "demanio pubblico" proprietario (2).

La qualità di beni demaniali importa l'inalienabilità del bene, intesa come impossibilità di formare oggetto di rapporti che contraddicono alla destinazione di esso. Ne segue che, fino a che dura la loro destinazione, le opere non possono essere a-

(1) Quando l'opera è eseguita in concessione crediamo che la comunicazione all'ufficio del catasto debba esser fatta dal concessionario.

(2) E' da ritenere, sebbene questa ipotesi non sia stata considerata dal ministero delle finanze, che dovranno essere vulturati al nome della provincia o del comune quegli immobili che sono sede di opere da trasferirsi in proprietà di questi enti.

alienate, nè essere sottoposte a ipoteche o a servitù convenzionali, o essere oggetto di espropriazione forzata.

D'altra parte, i singoli non possono acquistare la proprietà o un qualsiasi diritto reale sulle opere, nè in virtù di convenzione, nè per difetto di prescrizione.

Ciò non significa che i singoli non abbiano diritto alcuno sulle opere. Soltanto si tratta di diritti subiettivi pubblici, generalmente classificati fra i diritti civici, per i quali gli interessati usano della cosa pubblica, secondo la sua destinazione, e possono respingere ogni impedimento, tanto di fronte ai terzi che alla pubblica amministrazione, nei diversi modi consentiti per la tutela dei diritti e degli interessi legittimi.

—
°
—