

ASSOCIAZIONE NAZIONALE DELLE BONIFICHE

ANTONIO BAGNULO

BONIFICA

L'evoluzione legislativa

Le norme vigenti

ROMA 1968

La visione di un mondo nel quale la piena occupazione delle forze di lavoro sia affidata soprattutto alla conquista di nuove terre è sicuramente superata: ma se questo ha rappresentato, in un dato periodo della nostra storia, uno dei principali fini della bonifica, non va dimenticato che la legge di bonifica serve a conseguire finalità assai più vaste, ed a soddisfare esigenze di carattere permanente. Ecco perché, anche oggi, serve egregiamente, sia per affrontare i problemi della difesa idraulica e della trasformazione fondiaria sia quelli della migliore utilizzazione dei prodotti agricoli. Perciò essa è viva e molte leggi successive, comprese quelle di riforma fondiaria, hanno potuto felicemente innestarsi sul suo robusto tronco.

La stessa Comunità Economica Europea, che sembrava, all'inizio, indirizzata esclusivamente verso una politica di difesa dei prezzi, oggi, con una visione più razionale e realistica delle necessità della agricoltura, ha riconosciuto che il sostegno del mercato deve essere accompagnato da un'azione parallela intesa al rinnovamento delle strutture: settore che, nel nostro Paese, è regolato dalla legislazione della bonifica.

Il Parlamento della Repubblica, approvando il programma nazionale, ha confermato la validità della legge di bonifica. Infatti, che cos'è il piano generale di bonifica se non una programmazione della utilizzazione dello spazio rurale? Arrigo Serpieri ed Eliseo Jandolo, ai quali si deve il testo della legge, avevano chiaramente concepito la bonifica come creazione dell'ambiente dove non soltanto agricoltori e coltivatori, ma anche industriali e commercianti, artigiani e

professionisti, avrebbero costruito un nuoto tipo di economia, diremmo un nuovo tipo di civiltà.

Se oggi abbiamo perduto l'illusione di una moralità che coincida con la ruralità, con la conseguente distinzione tra i buoni della campagna e i cattivi della città; se abbiamo perduto l'illusione di trovare nell'agricoltura il pieno impiego, però i problemi della difesa del suolo, della regolamentazione delle acque e dei miglioramenti fondiari sono vivi oggi come ieri e come lo saranno domani.

Per questo l'Associazione nazionale delle bonifiche è grata ad Antonio Bagnulo per aver predisposto, con competenza e certissima pazienza, il testo aggiornato della legge del 1933, strumento di sicura utilità per coloro che operano nel campo della bonifica, della irrigazione e, in generale, del miglioramento del nostro patrimonio di terre e di acque.

G. MEDICI

L'EVOLUZIONE LEGISLATIVA

S O M M A R I O

I. La legislazione fine Ottocento. La legge BACCARINI del 1882. Distinzione delle opere di bonifica. Le leggi per l'esecuzione delle opere in concessione. Caratteristiche della legislazione. Concetti e criteri. - II. Il primo testo unico. Il Regolamento del 1904. Le leggi sul bonificamento dell'Agro Romano. Evoluzione del concetto di bonifica. I testi unici del 1923 sulla bonifica idraulica e in materia di boschi e di terreni montani. La legge sulle trasformazioni fondiariae di pubblico interesse. Le norme sull'irrigazione. Il Regolamento legislativo per l'O.N.C. La legge del 1928. Il Ministero dell'agricoltura e delle foreste ed il Sottosegretariato per la bonifica integrale. - III. La legge del 1933 sulla bonifica integrale. Concetto informatore. Opere di bonifica e miglioramenti fondiari. Misura del contributo statale. I comprensori ed i consorzi di bonifica. Il piano generale di bonifica. L'esecuzione delle opere. Procedure. - IV. Le modifiche e le integrazioni al testo unico del 1933. Le leggi del 1942, del 1947 e del 1957 sulla trasformazione fondiaria obbligatoria. Le leggi sul Piano Verde. I nuovi compiti e le recenti norme per i consorzi di bonifica. - V. Le leggi di finanziamento. I programmi pluriennali per la bonifica e l'irrigazione. La legge sui fiumi. Gli studi e le ricerche. Il patrimonio delle opere e la manutenzione. VI. Le leggi del 1950 che si richiamano alla legge-base di bonifica. La Cassa per il Mezzogiorno. Le opere straordinarie di pubblico interesse nelle aree depresse del Centro-Nord. La riforma fondiaria. La legge del 1952 per i territori montani. La bonifica montana. Gli Enti di sviluppo. - VII. Necessità della bonifica. Completamento, conservazione e ammodernamenti. Un nuovo testo unico? Rispetto del concetto dell'integralità nella sua applicazione.

I

Nel 1865, cioè nell'anno, dopo l'unificazione, di più intensa attività legislativa del nuovo Regno d'Italia, la bonifica non venne considerata come problema fondamentale dell'economia del nuovo Stato unitario e pertanto non ebbe una sua legge.

Rimasero in vigore le leggi speciali degli antichi Stati, che erano state modificate solo nella loro applicazione amministrativa da alcuni atti di Governo (decreti 5 settembre e 21 dicembre 1860 del Governo provvisorio, per le bonifiche toscane; decreti 14 agosto e 6 novembre 1864 del Governo del Regno d'Italia, per quelle napoletane). Era però vivamente sentito il bisogno di una legge unica e lo prova il fatto che anche prima del 1865 furono presentati in materia due disegni di legge (quello PÉPOLI del 1862 e quello MANNA del 1863).

Nel codice civile la materia venne riguardata, com'era naturale, solo dal punto di vista del diritto privato, e la legge organica sui lavori pubblici 20 marzo 1865 n. 2248 (all. F) si limitò a disciplinare gli scoli artificiali. Ma appunto l'art. 131 di quella legge rimandò — per il bonificamento delle paludi — ad una legge speciale da emanarsi.

Negli anni che seguirono furono emanate invece altre norme particolari per singole bonifiche; si citano i rr.dd. 21 novembre 1865 n. 2266, 5 giugno 1869 n. 5119, 29 giugno 1873 n. 1457 sul prosciugamento del lago di Agnano; la legge 6 luglio 1875 n. 2606 sulle bonifiche ferraresi; la legge 30 dicembre 1875 n. 2870 sulla bonifica della Maremma toscana; la legge 11 dicembre 1878 n. 4642 sulla bonifica dell'Agro romano che, tra tutte, fu indubbiamente la più importante, in quanto anzitutto dichiarò la bonifica di quel vasto territorio di pubblica utilità, e poi, non la considerò soltanto sotto il profilo idraulico per conseguire il miglioramento igienico della città e della campagna di Roma, ma mirò anche al miglioramento agrario ed a favorire il frazionamento delle grandi tenute, autorizzando la Giunta liquidatrice dell'Asse ecclesiastico di Roma, per causa di bonificamento, a concede-

re in enfiteusi ed anche ad alienare le proprietà dell'Agro appartenenti agli enti soppressi.

Finalmente nel 1882 — dopo altri due disegni di legge, quello del BROGLIO del 1868 e quello del DE VINCENZI del 1873, che pure non ebbero seguito — si giunse alla prima legge sulla bonifica a carattere nazionale, la legge BACCARINI del 25 giugno di quell'anno n. 869 sulle bonificazioni delle paludi e dei terreni paludosi.

Essa riguardò il problema sotto il solo profilo igienico, in quanto il suo unico scopo era la eliminazione del paludismo in tutto il territorio nazionale. Ma anche in tale suo ristretto concetto, del resto ampiamente giustificato in relazione al tempo, la legge rappresentò una esplicita dichiarazione di competenza dello Stato in materia di bonifica, riconoscendosi così l'eredità di affermazioni in tal senso già enunciate da alcuni dei vecchi Stati, con estensione generale a tutto il nuovo Regno.

La legge distinse le opere di bonifica in due categorie. Opere di 1ª categoria furono definite quelle che provvedevano principalmente ad un grande miglioramento igienico e quelle che ad un grande miglioramento agricolo associavano un rilevante vantaggio igienico: esse erano eseguite direttamente dallo Stato quali opere pubbliche, e la spesa veniva ripartita tra lo Stato stesso (50%), i comuni e le province (12% ciascuno), ed i proprietari (25%) i quali avevano a loro carico anche la manutenzione. Le opere di 2ª categoria erano tutte quelle altre che non presentavano i caratteri delle prime e venivano eseguite e mantenute dai proprietari singoli o riuniti in consorzio. Ambedue le categorie di opere erano considerate di pubblica utilità.

La legge BACCARINI fu integrata dalla legge 4 luglio 1886, n. 3962 che consentì l'esecuzione delle opere di 1ª categoria, oltre che a cura diretta dello Stato, anche in concessione a consorzi di proprietari, società private e imprenditori con pagamento in annualità dei contributi a carico dello Stato, comuni e province; dalla legge 6 agosto 1893, n. 463 che estese le concessioni anche a comuni e province; dalla legge 18 giugno 1899, n. 236 che fece obbligo di comprendere nei progetti delle opere di bonifica di 1ª categoria: a) la costruzione di strade necessarie per congiungere il territorio bonificato con centri abitati; b) i lavori di rimboschimento e rinsodamento dei bacini montani e delle dune, coordinati alle opere di bonifica; c) i lavori di arginazione dei corsi d'acqua in pianura e di regolazione dei torrenti, in quanto stretta-

mente necessari ad ottenere il risanamento stabile e duraturo delle contrade da bonificarsi.

Appena dopo la legge BACCARINI, furono anche emanate altre due leggi per l'Agro romano, dell'8 luglio 1883, n. 1489 e del 9 luglio 1883, n. 1506. Con la prima il bonificamento agrario fu reso obbligatorio e per i proprietari inadempienti veniva comminato l'esproprio, con la seconda venne stabilita la ripartizione della spesa sia della costruzione (70% a carico dello Stato) sia della manutenzione delle opere.

La legislazione sulla bonifica finora descritta, quella dell'Ottocento, dalla unificazione del Regno d'Italia alla fine del secolo, induce ad alcune considerazioni: anzitutto, si nota un periodo di carenza di leggi a carattere nazionale, dovuta al fatto che nel vecchio Regno di Piemonte, da cui derivò quello d'Italia, non esisteva un vero e proprio problema di bonifica di vasti territori, come invece nelle altre regioni, ed era sconosciuta la malaria; dopo questo periodo di carenza, mal supplita da leggi riguardanti singole bonifiche che gli altri vecchi Stati avevano intrapreso o particolarmente curato, la legislazione divenne subito numerosa. Questa caratteristica sarà invero propria anche della legislazione susseguente ed è dovuta alla evoluzione continua del concetto di bonifica che nel periodo esaminato era circoscritto a quello del risanamento igienico, antimalarico, talché vennero contemplate come mezzo idoneo — esclusivamente o quasi — le opere idrauliche dirette all'eliminazione del paludismo ed allo scolo delle acque (colmate, prosciugamento, canalizzazione). Il numero elevato delle leggi porterà poi, sin dall'inizio del nuovo secolo, ad un'altra, conseguente, caratteristica della legislazione di cui trattasi, la formazione di vari testi unici. Si può dire che in nessun altro settore di attività pubblica, tale forma di ordinanza giuridica sia così ricorrente come nel settore della bonifica, sia come puro atto di amministrazione, nella competenza propria del potere esecutivo, sia con la facoltà di introdurre nelle singole disposizioni quelle modificazioni che si ravvisassero necessarie per il coordinamento di esse fra loro e con quelle delle altre leggi dello Stato, nel qual caso trattasi di funzione legislativa anche con efficacia formale, mediante delegazione al Governo da parte del potere legislativo.

La legislazione esaminata porta poi a considerare come essa solo gradualmente recepisca concetti e criteri già affermati ed adottati nella legislazione in materia vigente negli altri vecchi Stati al momento della

unificazione. Soltanto con le leggi sull'Agro romano fu superato il ristretto concetto della bonifica idraulica ai fini igienici, anticipandosi in un certo qual modo quello della bonifica integrale, già adombrato ad esempio nel decreto 18 maggio 1855 dello Stato borbonico delle due Sicilie sui terreni paludosi.

Le leggi a carattere nazionale, quale ad esempio la citata n. 3962 del 4 luglio 1886, non tennero poi nel dovuto conto le diversità di capacità organizzativa e contributiva esistenti nelle varie parti del territorio unificato. Quella legge infatti dette un grande impulso all'esecuzione delle bonifiche nelle regioni dell'Italia settentrionale dove era antico e vitale l'istituto consortile: ma costituì una sperequazione per le altre Regioni del Regno, specie le meridionali, dove non si poteva fare affidamento sull'attività dei comuni e province, e in particolare dei Consorzi, le « confidenze » dello Stato borbonico che ebbero grande impulso in base al citato decreto del 1855, ma poi, fortemente indebitate e lasciate inoperose per oltre un ventennio, non ebbero più la forza di riprendersi. Talché con la citata legge del 1899 si dovette far ritorno, principalmente per le bonifiche meridionali, al sistema dell'esecuzione di Stato.

II

All'inizio del nuovo secolo, si ebbe la formazione dei primi testi unici. Fu infatti emanato il t.u. 22 marzo 1900, n. 195 sulle bonifiche delle paludi e dei terreni paludosi (integrato successivamente da altri vari provvedimenti concernenti autorizzazioni di spesa), che riunì le disposizioni della legge BACCARINI e delle successive, cui innanzi anche si è accennato, nonché, sotto il titolo III — Disposizioni speciali riguardanti alcune bonificazioni — le norme delle leggi del 1878 e del 1883 sull'Agro romano. Per tale territorio, oggetto di particolare legislazione, furono subito dopo emanate altre due leggi: la legge 7 luglio 1902, n. 333 e la legge 13 dicembre 1903, n. 474, il cui art. 24 era invero di portata nazionale in quanto riguardava la colonizzazione dei beni demaniali di tutte le province del Regno.

Da questi provvedimenti, l'uno a carattere nazionale, gli altri interessanti una particolare bonifica che ebbe nome « Redenzione » in quanto il territorio, ai tempi di Roma imperiale, era florido ed ubertoso e si mutò del tutto sin dalle invasioni barbariche, né più, per tanti secoli, si era ripreso, malgrado le cure di Papi, derivarono due altri

provvedimenti che sono tuttora vigenti: 1) dal primo, il Regolamento per l'esecuzione del testo unico 1900, approvato con r.d.l. 8 maggio 1904, n. 386; 2) dagli altri, il testo unico delle leggi 8 luglio 1883, n. 1489 e 13 dicembre 1903, n. 474 sul bonificamento dell'Agro Romano e sulla colonizzazione dei beni demaniali dello Stato, approvato con r.d. 10 novembre 1905, n. 647.

Quanto al regolamento, è da notare che esso era stato preceduto da quelli 7 settembre 1887, n. 4963 e 21 ottobre 1900, n. 409, ma da allora ad oggi nessun altro regolamento di carattere generale sulla bonifica è stato più formulato; ed è perciò che quello del 1904 lo si considera tuttora in vigore, per tutto quanto non contrasti con le disposizioni attuali. Questa carenza non è invero criticabile in senso assoluto, in quanto da un lato in prosieguo di tempo, come più avanti si vedrà, si è sopperito con circolari ministeriali aventi carattere regolamentare, dall'altro l'esercizio in materia della potestà regolamentare sarebbe stato di scarso valore nel tempo stante il susseguirsi di leggi gradualmente innovatrici in corrispondenza all'evoluzione del concetto di bonifica. Il Regolamento del 1904 fu comunque integrato da quello per il personale di custodia delle opere di bonificazione, approvato con r.d. 18 aprile 1099, n. 487, modificato con il r.d. 13 luglio 1911, n. 893 ed anch'esso tuttora in vigore.

Il T.U. 10 novembre 1905, n. 647 sul bonificamento dell'Agro Romano ebbe invece ben tre regolamenti: quello 20 novembre 1905, n. 661 sul bonificamento agrario; 3 settembre 1906, n. 622 sui servizi di polizia, di igiene e sulle scuole rurali; 8 ottobre 1906, n. 710 sulla bonificazione idraulica.

Esso fu poi integrato con la legge 17 luglio 1910, n. 491 concernente provvedimenti per estendere il bonificamento e la colonizzazione dell'Agro Romano, la quale ebbe il suo Regolamento, approvato con r.d. 22 gennaio 1911, n. 248, e con altre numerose leggi emanate appena dopo la prima guerra mondiale. La legge 1910, anch'essa vigente, ha tra l'altro: a) consentito la costituzione di centri di colonizzazione e borgate rurali; b) istituito, presso la Cassa depositi e prestiti, una Sezione speciale denominata Cassa di colonizzazione per l'Agro Romano, con gestione autonoma, allo scopo di erogare premi e sussidi per la costruzione di strade poderali, fabbricati rurali, acquedotti rurali, opere irrigue, ecc.; c) costituito l'Istituto zootecnico laziale; d) sancito altre norme sulle espropriazioni.

Il più recente, l'ultimo provvedimento sull'Agro Romano è il r.d.l. 3 gennaio 1921, n. 52, convertito nella legge 17 aprile 1925, n. 473. Esso riguarda l'espropriazione di fondi dell'Agro Romano per la costituzione di centri di colonizzazione ed ha autorizzato la compilazione del testo unico delle leggi e dei decreti sul bonificamento e la colonizzazione dell'Agro stesso. Ma questo testo unico non è stato a tutt'oggi ancora formato e le norme sull'Agro Romano attendono ancora il coordinamento tra loro e con le leggi vigenti a carattere nazionale.

Come era progredita la legislazione sull'Agro Romano fino a richiedere un perfezionamento, che poi non ha avuto, sia pure sul piano puramente amministrativo mediante la formazione di un testo unico, così in pari tempo progredi — attraverso numerosissimi provvedimenti — la legislazione sulla bonifica in generale, sia durante la prima guerra mondiale, strano a dirsi, sia e specialmente nell'immediato dopoguerra. Accennando soltanto, in particolare, al decreto luogotenenziale 8 agosto 1918, n. 1255 col quale fu attuata la radicale riforma dell'ordinamento dei consorzi di bonifica, al decreto luogotenenziale 23 marzo 1919, n. 461 (modificato dal r.d. 28 ottobre 1921, n. 1560) che regolò la concessione delle opere di bonifica, alla legge 20 agosto 1921, n. 1177 circa l'istituzione di enti autonomi di bonifica per l'esecuzione di opere di 1^a categoria nell'Italia centrale, meridionale ed insulare, si pone l'accento, oltre che sul t.u. delle leggi sui Consorzi ed opere di irrigazione, approvato con r.d. 22 ottobre 1922, n. 1747, sulla legge 14 aprile 1921, n. 491 che tra l'altro autorizzò il Governo del Re, sentito il Consiglio di Stato, a raccogliere e coordinare in testo unico tutte le disposizioni fin allora vigenti in materia di bonifica, di carattere generale e per le singole bonifiche, introducendovi le modificazioni necessarie per semplificare i procedimenti e meglio assicurare i risultati agricoli ed igienici del bonificamento.

Si può affermare che il 1865 ed il 1923 sono gli anni di maggior impulso legislativo durante tutto l'arco di esistenza del Regno d'Italia, dalla costituzione nel 1861 alla sua fine nel 1946.

Ebbene, se nel 1865 la bonifica non ebbe la sua legge, nel 1923 invece ebbe un altro importante testo unico, del 30 dicembre n. 3256, che non fu soltanto una semplice raccolta, coordinata e sistematica, delle molte disposizioni preesistenti, ma una legge nuova che sempli-

ficò e perfezionò la complessa disciplina giuridica delle opere di bonifica idraulica.

Il testo unico venne ripartito in sei titoli con allegata una tabella che elencava le 219 opere di bonifica classificate in prima categoria, sparse in tutte le Regioni d'Italia. Il titolo I raccolse tutte le norme di carattere generale, confermò la distinzione delle opere in due categorie, definendo peraltro di prima categoria quelle che presentavano vantaggi igienici ed economici di prevalente interesse sociale, e fissò i modi e i procedimenti di esecuzione dei lavori, sia che questa fosse curata direttamente dallo Stato, sia che fosse affidata in concessione a province, comuni, consorzi, società o singoli imprenditori. Di questo titolo furono particolarmente interessanti gli artt. 9 e 10 che indicavano quali erano i lavori attinenti alle opere di bonifica di 1ª categoria, nella loro nuova definizione sopra riportata. In sostanza venne superato lo stadio esclusivamente idraulico ai fini del risanamento igienico previsto dalla legge BACCARINI la quale, rispondendo alle esigenze della Valle Padana, si era dimostrata invece del tutto insufficiente in altre parti del Regno ed in ispecie nel Mezzogiorno e nelle Isole, aventi caratteristiche geofisiche ben diverse, per comprendere altre opere oltre quelle già indicate dal t.u. del 1900, eseguibili ai fini del bonificamento anche se arrecavano il solo beneficio economico. In particolare si prescrisse che i progetti delle opere di bonifica venissero studiati col criterio di associare, sempre che fosse possibile, la difesa valliva e la sistemazione montana con l'utilizzazione delle acque a scopo irriguo o di forza motrice; e furono incluse tra quelle di bonifica le opere occorrenti ad assicurare il grado di umidità necessaria, per le colture ed il movimento delle acque nei canali, il ché significò che le opere di irrigazione acquistarono il carattere di opere pubbliche di 1ª categoria e poterono usufruire dei larghi contributi statali. Si pervenne così alla integralità della bonifica idraulica, la cui esecuzione era preliminare a quella agraria, e si predispose inoltre il coordinamento dell'una con l'altra.

Il Titolo II del testo unico trattò poi dell'ordinamento dei consorzi, distinguendoli in consorzi per le bonifiche di 1ª categoria e per quelle di 2ª categoria, ripartendo i primi in consorzi di esecuzione, di contribuenza e di manutenzione. Erano quasi integralmente le norme dell'innanzi citato decreto luogotenenziale 8 agosto 1918, n. 1255: la più importante modifica rispetto a quelle norme fu la facoltà di co-

stituire nell'Italia centrale, meridionale e insulare, in sostituzione degli enti autonomi istituiti in base alla citata legge 20 agosto 1921, n. 1177, consorzi obbligatori per l'esecuzione delle bonifiche di 1° categoria, ricalcando così l'antico istituto napoletano delle confidenze.

Gli altri titoli riguardavano il compimento e la manutenzione delle opere, gli interventi a carattere igienico (antianofelici), i sussidi e le agevolazioni tributarie per favorire il bonificamento, e, da ultimo, disposizioni relative ad alcune regioni, o, nella stessa regione, ad alcune bonifiche, riducendosi, ma non eliminandosi quelle particolari norme che o per situazioni precostituite o per effettive esigenze avevano sempre costituito eccezioni ad una legislazione già di per sé speciale, come ad esempio le norme sull'Agro Romano.

Nello stesso anno 1923 venne emanato l'altro testo unico concernente il riordinamento e la riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani, approvato con regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267. Di tale testo unico, tuttora vigente, ai fini della presente relazione, sono da richiamare le norme di cui al Cap. 1 del Titolo II, riguardanti la sistemazione idraulico-forestale dei bacini montani.

Essa viene eseguita a cura e spese dello Stato mediante opere di rimboschimento, rinsaldando e opere costruttive immediatamente connesse, di competenza del Corpo forestale, ed altre opere idrauliche eventualmente occorrenti, di competenza del Genio civile, in territori delimitati con decreti del Capo dello Stato.

Nel decennio immediatamente susseguente, dal 1924 al 1933, venne a maturarsi e si impose il vigente, moderno concetto di bonifica. Il preannuncio lo si ebbe dallo stesso t.u. del 1923 sulla bonificazione delle paludi, il cui ultimo articolo, il 162, prescrisse che con altra legge il Governo del Re doveva assicurare pienamente il bonificamento agrario in tutto il territorio nazionale.

Fin'allora lo Stato non si era assunto competenza a promuovere il progresso agrario di terreni incolti o estensivamente coltivati; aveva curato lo sviluppo agrario dell'Agro Romano ed esteso alcune delle norme speciali adottate per l'Agro ad altre zone, come la pianura grossetana, il bacino inferiore del Volturno, terreni in provincia di Catanzaro, la piana di Catania (r.d.l. 9 novembre 1919, n. 2297, convertito nella legge 17 aprile 1925, n. 473). Ma trattavasi di disposizioni rivolte a favorire la trasformazione fondiaria di territori di li-

mitata estensione, la cui arretrata coltura era pur sempre connessa col fenomeno del paludismo.

Oltre a ciò, esistevano numerosi altri provvedimenti intesi a favorire le iniziative private per il miglioramento fondiario-agrario dei terreni, che però non avevano alcun coordinamento con la legislazione sulla bonifica.

In relazione al citato art. 162 del t.u. n. 1923, fu infatti emanato il r.d.l. 18 maggio 1924, n. 753, in base al quale: 1°) lo Stato si assumeva di eseguire in comprensori la cui trasformazione fondiaria presentasse, ai fini dell'incremento della produzione, un interesse pubblico rilevante e secondo un piano unico di opere e di attività coordinate: a) opere pubbliche di qualunque natura il cui concorso fosse necessario alla trasformazione fondiaria; b) opere di bonificazione agrario e di colonizzazione interessanti più fondi del comprensorio; 2°) i proprietari erano obbligati ad eseguire i miglioramenti fondiari di interesse particolare dei singoli fondi. Compariva per la prima volta nella terminologia della legislazione italiana sulla bonifica il vocabolo comprensorio, la cui classificazione si sarebbe sostituita poi a quella delle opere, a seconda della loro natura.

Il provvedimento per le trasformazioni fondiarie di pubblico interesse fu poi integrato con il d.l. 29 novembre 1925, n. 2464, con il quale, fra l'altro, venne affermato il principio che la concessione di tutte le opere necessarie ad attuare in ogni comprensorio la trasformazione fondiaria fosse di regola da accordarsi ai consorzi dei proprietari.

Si potrebbe pensare che in relazione a tale nuova competenza dello Stato sulle trasformazioni fondiarie, venne poi attuata nel 1926 la radicale riforma sulle opere d'irrigazione e sull'uso delle acque in genere, poiché l'acqua è l'elemento base per trasformare i terreni. Ed invece tale riforma avvenne in dipendenza dell'istituzione dei Provveditorati alle opere pubbliche per il Mezzogiorno e le Isole, disposta con legge 7 luglio 1925, n. 1173, con il conseguente passaggio dell'attuazione delle norme speciali sulle irrigazioni interessanti quelle regioni al Ministero dei lavori pubblici, che aveva acquisito lunga esperienza nella materia analoga delle bonifiche di cui era allora il responsabile.

Per iniziativa di quel Ministero fu infatti emanato il r.d. 20 maggio 1926, n. 1154 concernente nuove disposizioni sulle opere di

irrigazione nell'Italia meridionale e nelle isole, cui seguì, per iniziativa del Ministero dell'economia nazionale, che riconobbe necessario l'adeguamento, il r.d. 13 agosto 1926, n. 1907 concernente disposizioni per i consorzi e le opere di irrigazione nell'Italia settentrionale e centrale.

Con tali disposizioni fu in definitiva abrogato il t.u. 22 ottobre 1922, n. 1747, che aveva avuto scarsissima azione, ed adottato il sistema allora vigente per le opere pubbliche di bonifica.

Anche del 1926 (r.d. 16 settembre, n. 1606, convertito nella legge 16 giugno 1927, n. 1100) è il Regolamento legislativo per l'ordinamento e le funzioni dell'Opera nazionale per i combattenti, tuttora vigente, salvo le lievi modifiche in seguito apportate. In base ad esso l'Opera ebbe lo scopo di provvedere principalmente alla trasformazione fondiaria delle terre ed all'incremento della piccola e media proprietà, in modo da accrescere la produzione e favorire l'esistenza stabile sui luoghi di una più densa popolazione agricola. L'Opera, dunque, che fu istituita con decreto luogotenenziale del 10 dicembre 1917, n. 1970 per l'elevazione economica e morale di quelli che avevano combattuto per la difesa della Patria, s'inserì quale ente di bonifica e di colonizzazione, potendo richiedere, per il raggiungimento dei cennati scopi, il trasferimento in proprietà di immobili a chiunque appartenessero, quando fossero soggetti ad obblighi di bonifica od apparissero suscettibili di importanti trasformazioni fondiarie, ovvero occorressero per la costruzione di borgate rurali o di centri di colonizzazione.

Degno di nota, nel provvedimento di cui trattasi, il sistema adottato per la liquidazione dell'indennità di espropriazione, deferita ad appositi Collegi arbitrali provinciali, e, in via d'appello, ad un Collegio arbitrale centrale: tali Collegi sono composti da tecnici e giurisperiti e funzionano in base a norme contenute in un apposito Regolamento approvato con r.d. 16 settembre 1926, n. 1607.

Dopo aver accennato che con r.d.l. 27 ottobre 1927, n. 2313 furono dettate alcune norme per assicurare il miglior funzionamento dei Consorzi idraulici e di bonifica, a completare il quadro di tutta una normativa che si era venuta formando nello spazio di pochi anni, ma che aveva compiuto grandi passi rispetto al punto di partenza, è da citare la legge 24 dicembre 1928, n. 3134 che fornì con larghezza inconsueta i mezzi finanziari per l'applicazione delle varie leggi esistenti e cercò di perfezionare le leggi stesse sia elevando il contributo dello Stato nella spesa di alcune opere pubbliche, sia autorizzando lo Stato a contribuire in altre che la legislazione anteriore aveva trascurato.

Questa legge del 1928, da un punto di vista sistematico, segnò una importante direttiva, perché vennero raccolte in uno stesso provvedimento disposizioni relative alle bonifiche idrauliche, alle sistemazioni montane, alle trasformazioni fondiari, alle irrigazioni, alle strade ed in genere a quasi tutti i miglioramenti fondiari sussidiabili secondo la precedente legislazione.

Questa legge in definitiva concluse un processo di elaborazione legislativa più intenso di quello che si era svolto alla fine del secolo scorso, considerando il numero delle leggi emanate davvero elevato — molte norme sono certamente sfuggite nell'elencazione fatta, volutamente, perché di relativa importanza o perché di breve durata, e non, essendo risultata difficile la ricerca in testi che trattano insieme varie materie, sotto un'unica generica voce come ad esempio della disoccupazione, nei provvedimenti emanati appena dopo la prima guerra mondiale — e ne aprì un altro, in cui, precisate in misura più aderente alla realtà e conseguenti necessità le linee di intervento, il quale fu indicato ufficialmente per la prima volta sotto la dizione " bonifica integrale " doveva poi definirsi mediante un armonico coordinamento delle norme fino allora emanate il concetto attuale della bonifica, per la quale era opportuna un'unica legge. Fu infatti l'art. 13 della stessa legge del 1928 a contenere la delega legislativa al Governo per provvedervi.

L'impegno era però piuttosto rilevante e perciò occorre ancora qualche anno prima che si raggiungesse la meta prefissata.

Intanto un primo provvedimento tendente all'unificazione fu il r.d. 26 luglio 1929, n. 1530 concernente nuove disposizioni in materia di bonifica integrale, che riguardò consorzi, sistema di concessione, contributi, ecc. Di tale provvedimento è particolarmente importante l'art. 19, che si considera tuttora vigente, ed in base al quale lo Stato è autorizzato a provvedere direttamente, e quindi a totale suo carico, alla costruzione di laghi o serbatoi artificiali nel Mezzogiorno e nelle Isole, se destinati prevalentemente all'irrigazione.

Ma più occorre, come premessa indispensabile, accentrare, proporre un unico organo ai vari interventi che la legge del 1928 aveva così largamente finanziato. Con r.d. 12 settembre 1929, n. 1661 venne ricostituito il Ministero dell'agricoltura e delle foreste ed istituito in seno ad esso il Sottosegretariato per la bonifica integrale. A questo Organo, e per esso al Ministero dell'agricoltura, con successivo r.d. 27

settembre 1929, n. 1726, mediante anche il trasferimento di alcuni servizi del Ministero dei lavori pubblici, fu deferito il compito di provvedere: a) alla bonifica idraulica; b) alle trasformazioni fondiari di pubblico interesse; c) alle opere di sistemazione montana; d) alle opere idrauliche prevalentemente connesse con le prime due; e) alle opere di irrigazione, anche se con serbatoi e laghi artificiali, salva la competenza del Ministero dei lavori pubblici in materia di derivazione di acque pubbliche e di dighe di ritenuta; f) agli acquedotti, borgate e fabbricati rurali, nonché alle opere per l'Agro romano. Seguirono il r.d.l. 18 novembre 1929, n. 2071, concernente l'istituzione degli Ispettorati compartimentali dell'agricoltura e dei Comitati tecnici provinciali per la bonifica integrale; la legge 2 giugno 1930, n. 755 che provvede ad unificare i procedimenti per l'esame tecnico delle opere di competenza del Sottosegretariato; vari provvedimenti di autorizzazioni di spesa; e poi, finalmente, il r.d. 13 febbraio 1933, n. 215 con cui si approvava il Testo delle norme sulla bonifica integrale, che è la legge di bonifica vigente. Era il tempo in cui in Italia si avviavano le più grandi opere di bonifica di tutti i suoi tempi, quali ad esempio la redenzione dell'Agro pontino, ecc.

III

Il decreto n. 215 fu emanato anch'esso in virtù della delega conferita con l'art. 13 della legge 24 dicembre 1928, n. 3134. Il testo che esso ha approvato è da considerare in definitiva, una vera e propria legge con valore formale non soltanto perché costituisce una sintesi razionale ed organica di tutte le norme anteriormente emanate, sia di ordine generale, sia aventi attinenza specifica con la particolare materia, ma anche perché definisce ex novo la bonifica nel più ampio concetto di redenzione — mediante l'esecuzione di opere volte a conseguire rilevanti vantaggi igienici, demografici, economici o sociali — di quelle parti del territorio nazionale che per dissesto idrogeologico o per altre cause fisiche o sociali, si trovassero in condizioni arretrate di coltura ed apparissero suscettibili di notevoli miglioramenti.

Il testo è suddiviso in nove titoli, di cui il II in cinque Capi, il V in due ed il IX in tre: in complesso 121 articoli rispetto ai 162 del t.u. del 1923.

La legge, dopo aver dichiarato che alla bonifica integrale si provvede per scopi di pubblico interesse e che essa risulta da due categorie di opere: dalle opere di bonifica da compiersi in base ad un piano di lavori e di attività coordinate, e dai miglioramenti fondiari indipendentemente da un piano generale di bonifica, dispone che le opere di bonifica debbono eseguirsi in determinati territori classificati comprensori di bonifica.

Distingue poi le opere di competenza dello Stato da quelle di competenza dei proprietari, dichiarando le seconde obbligatorie; ed enumera le prime, raggruppandole in otto voci, mentre si limita ad indicare le altre, individuandole in quelle giudicate necessarie ai fini della bonifica.

Le opere di bonifica ed i miglioramenti fondiari possono anche essere tecnicamente di uguale natura; ma li distingue la rilevanza degli scopi di pubblico interesse che, se non mancano anche nei miglioramenti fondiari in quanto sussidiabili dallo Stato, sono preminenti nelle opere di bonifica. Queste ultime sono le più svariate e debbono essere eseguite in base ad un piano generale di lavori e di attività coordinate, mentre i miglioramenti fondiari sono singole opere, eseguite anche isolatamente.

Le opere di bonifica poi tendono ad assicurare la conservazione della natura mediante rimboschimenti, ricostituzione di pascoli, creazione di prati e miglioramenti di pascoli montani, oppure a promuovere radicali trasformazioni dell'ordinamento produttivo sia in senso attivo, in quanto mirano a sostituire a forme estensive di godimento del suolo, forme intensive, sia in senso passivo in quanto mirano ad impedire che forme già più o meno intensive degradino in dipendenza di fenomeni idrogeologici. I miglioramenti fondiari invece sono piuttosto il mezzo per perfezionare, senza radicali trasformazioni, l'ordinamento produttivo esistente. Da tale distinzione deriva anche la diversa misura della partecipazione dello Stato nella spesa per l'esecuzione, che per le opere di bonifica di competenza pubblica è maggiore e varia a seconda della natura delle opere o della parte del territorio nazionale in cui ricadono, fino ad essere addirittura totale (come per le opere di rimboschimento); mentre per le opere di bonifica di competenza privata e per i miglioramenti fondiari è di molto inferiore, pur variando ugualmente sia per la natura delle opere sia per il territorio. La rimanente spesa è a carico dei proprietari.

L'esecuzione delle opere si svolge dopo che per ciascun comprensorio classificato (con legge se di 1^a categoria, ossia di eccezionale importanza specialmente ai fini della colonizzazione e che richiede a tale effetto, opere gravemente onerose per i proprietari interessati, oppure con decreto presidenziale se di 2^a categoria), è stato 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 agraria: ma, ai sensi dell'art. 111 della legge, il Ministero dell'agricoltura può consentire che le bonifiche iniziate sotto l'impero delle leggi precedenti continuino ad essere eseguite, in attesa della formazione o del completamento del piano generale.

Questa classificazione dei comprensori, a differenza della precedente che invece riguardava le opere (anch'esse come si è detto innanzi, di 1^a e di 2^a categoria) è una delle innovazioni fondamentali della legge del 1933 rispetto alla legislazione precedente. I comprensori classificati di bonifica integrale — da un rilevamento effettuato al maggio 1962 — hanno una superficie complessiva di oltre tredici milioni di ettari e sono in totale 355.

Le opere pubbliche di norma vengono eseguite sulla base di progetti esecutivi, in concessione a cura dei Consorzi di bonifica, degli enti di colonizzazione o, comunque, di enti forniti di personalità giuridica pubblica; oppure, là dove non esistono consorzi di proprietari, in amministrazione diretta a cura degli Uffici del Genio Civile o degli Ispettorati ripartimentali delle foreste, a seconda della natura delle opere o competenza.

I Consorzi di bonifica sono persone giuridiche pubbliche (art. 59 della legge, a differenza dei consorzi di miglioramento fondiario che sono persone giuridiche private), poiché essi perseguono fini essenzialmente pubblici, quali sono quelli che si riconnettono alla realizzazione della bonifica.

A fondamento dell'attribuzione della personalità giuridica pubblica sta la coincidenza fra il pubblico e il privato interesse per l'attuazione della bonifica alla cui spesa concorrono, in relazione ai benefici d'ordine generale e particolare che ne derivano, lo Stato ed i privati proprietari.

Pertanto i Consorzi, pur se nascono spontaneamente (la costituzione d'ufficio è infatti una eccezione), quale espressione di privata

iniziativa, vengono regolati nella loro vita da norme che tengono presente in modo preminente l'interesse pubblico.

Ne deriva: la partecipazione coattiva al consorzio, una volta costituito, di tutti i proprietari fondiari del comprensorio; l'obbligo di eseguire, pena l'esproprio dei fondi, le opere private di trasformazione stabilite dal consorzio ed approvate dal Ministero; l'ingerenza della pubblica amministrazione nell'organizzazione e nel funzionamento del Consorzio, che si esplica: nella facoltà di disporre d'ufficio la fusione, la scissione, la soppressione dei consorzi e il raggruppamento dei loro uffici; di nominare, in qualsiasi momento, un presidente ministeriale, anche in sostituzione di quello elettivo in carica; e di nominare delegati ministeriali in seno agli organi di amministrazione; inoltre, nel potere sostitutivo nell'adozione dei singoli provvedimenti; nell'approvazione degli statuti, con facoltà di introdurre modifiche, e dei regolamenti di amministrazione; nell'ingerenza di merito del Prefetto; oltre ai poteri di vigilanza normalmente previsti dalla legge nei confronti degli enti pubblici.

I progetti esecutivi delle opere da eseguire in concessione vengono esaminati dall'Ufficio del Genio civile, poi dal Comitato tecnico provinciale per la bonifica, istituito ai sensi dell'art. 6 del già citato r.d.l. 18 novembre 1929, n. 2071, infine, a seconda dell'importo, anche dall'Ispettore generale del Genio civile di zona addetto al Provveditorato regionale alle opere pubbliche o dal Comitato tecnico-amministrativo di detto Istituto oppure dal Consiglio superiore dei lavori pubblici. Per i piani generali di bonifica ed anche per i progetti di massima delle opere pubbliche, questa istruttoria tecnica viene integrata con il parere degli Ispettori agrari compartimentali (costituiti con la citata legge n. 2071 del 1929) e del Consiglio superiore dell'agricoltura (istituito con r.d. 29 maggio 1941, n. 489), che si esprimono per la parte di competenza e specialmente sulla convenienza economica delle opere ed attendibilità delle direttive obbligatorie di trasformazione.

Una modifica all'istruttoria tecnica sui progetti è stata apportata dall'art. 19 del d.l. 18 novembre 1966, n. 976, nel senso che essa può essere concentrata nei Comitati tecnici provinciali per la bonifica quando trattisi di opere di ripristino da danni alluvionali, i cui progetti non superino l'importo di 200 milioni.

Conclusasi favorevolmente l'istruttoria, il Ministero dell'agri-

coltura approva con proprio decreto il piano o i progetti esecutivi e, per questi ultimi, provvede alla concessione della esecuzione, imponendo le relative clausole.

Per l'esecuzione delle opere si applica il d.l.c.p.s. 24 novembre 1947, n. 1716 che estende alle opere pubbliche di competenza del Ministero dell'agricoltura le norme che disciplinano le opere pubbliche del Ministero dei lavori pubblici, con l'eccezione di cui al sopracitato art. 19 per i casi di somma urgenza.

Ad avvenuta ultimazione di una, di più o di tutte le opere, viene emessa, previo accertamento, la dichiarazione di compimento di ciascuna opera, sempre che risulti capace di funzionare utilmente, oppure la dichiarazione di ultimazione della bonifica, ora a cura dell'Ispettore agrario compartimentale (art. 9 del d.p. 10 giugno 1955, n. 987). Gli artt. da 17 a 20 della legge del 1933 dettano infine le norme di carattere generale circa la manutenzione e l'esercizio delle opere fino alla dichiarazione di ultimazione della bonifica, mentre disposizioni particolari in proposito sono contenute negli artt. 103 e 106.

Le opere di competenza privata sono, come già si è detto, obbligatorie per i proprietari e debbono essere eseguite — con i sussidi concessi dallo Stato — in conformità alle direttive fissate nel piano generale di bonifica, nel termine assegnato. La sanzione per gli adempimenti sta nell'obbligo fatto al consorzio di eseguire le opere a spese dei proprietari ovvero nella espropriazione degli immobili sia a favore del consorzio che ne faccia richiesta, sia, nel caso che il consorzio non la chieda, a favore di altri che si impegni con adeguata garanzia, ad eseguire le opere imposte (art. 42).

IV

Per l'applicazione della fondamentale riforma attuata con la legge n. 215 furono diramate numerose e importanti circolari normative, ma, pur avvertendosi la necessità di chiarire e precisare alcune norme, non venne emanata per circa un decennio alcuna disposizione legislativa sostanzialmente modificatrice o integratrice del testo approvato nel 1933.

Fu solo nel 1942 che si ebbe la prima importante integrazione con la legge del 12 febbraio di quell'anno n. 183. Con essa si è tra l'altro fatto obbligo ai proprietari dei fondi inclusi nei comprensori

di bonifica di fare e mantenere nei fondi stessi sia tutte le opere minori che occorrono per dare scolo alle acque e non recare pregiudizi allo scopo per il quale sono state eseguite le opere pubbliche di bonifica; sia le opere di interesse comune a più proprietari che non rientrino nella competenza dello Stato. Qualora i proprietari omettano di eseguirle, può esservi autorizzato, in nome e per conto di essi, il Consorzio di bonifica che provvede anche, con le stesse norme che regolano il concorso dei proprietari nella spesa delle opere pubbliche, alla ripartizione della spesa tra i proprietari interessati, ed all'esazione dei contributi.

La stessa legge n. 183 integra poi le norme dell'art. 42 della legge del 1933 riguardanti l'indennità da corrispondere ai proprietari espropriati per inadempienza all'obbligo di eseguire le opere private necessarie ai fini della bonifica.

Sempre in tema di obbligatorietà delle opere private e di inadempienza da parte dei proprietari, venne poi emanato il d.l. 31 dicembre 1947, n. 1744, la cosiddetta legge di acceleramento delle trasformazioni fondiari, con il quale si sono apportate importanti innovazioni alle norme del 1933 e del 1942. Già queste, per scongiurare i pericoli derivanti dalla inattività — per mancanza di volontà o per deficienza della occorrente disponibilità finanziaria — dei proprietari o di alcuni di essi, i cui terreni non trasformati, interposti ad altri bonificati, avrebbero compromesso sia il risanamento igienico generale, sia, col creare una discontinuità territoriale nell'opera di trasformazione, tutti gli altri fini pubblici della bonifica; e per evitare una inutile attesa, ammettevano che l'inadempienza poteva essere contestata non solamente quando, decorsi i termini, essa risultava effettiva, ma anche quando, prima della scadenza, già risultava impossibile l'esecuzione tempestiva delle opere e l'inadempienza poteva quindi essere ragionevolmente presunta.

Con maggiore precisione di dettaglio, la legge di acceleramento ha introdotto nuove disposizioni a carico dei proprietari, aggiungendo altresì che se i consorzi, entro i termini fissati, non adempiono a quanto disposto, ovvero se nel comprensorio non esistono consorzi di bonifica, vi provvedono gli enti di colonizzazione esistenti o il Ministero dell'agricoltura con i propri organi locali, restando escluso in ogni caso l'esproprio a favore dello Stato.

L'acceleramento è dato dal fatto che, in base alla nuova legge

n. 1744, ancora prima che sia dato inizio alle opere pubbliche di bonifica, i proprietari devono concordare, pena l'espropriazione, le opere di competenza privata da eseguire tempestivamente.

Un perfezionamento delle norme di cui trattasi si è disposto con la legge 30 luglio 1957, n. 667, con la quale (art. 2) è stato sostituito il primo comma dell'art. 42 del r.d. 215 nel senso che quando il termine assegnato ai proprietari per l'esecuzione delle opere di interesse dei loro fondi sia scaduto, e quando, prima della scadenza, già risulti impossibile la esecuzione delle opere entro il termine stesso, il Ministero dell'agricoltura e le foreste obbliga il Consorzio ad eseguire le opere a spese dei proprietari, ovvero espropria gli immobili dei proprietari inadempienti a favore degli enti di riforma agraria, dell'Ente di irrigazione di Puglia e Lucania, dell'Opera nazionale combattenti o altri enti similari.

Altre modificazioni alla legge del 1933 sono state introdotte dagli artt. 24 e 25 della legge 2 giugno 1961, n. 454, concernente un piano quinquennale per lo sviluppo dell'agricoltura (Piano Verde n. 1). Può essere anticipata dallo Stato la intera spesa di costruzione delle opere pubbliche di bonifica nei territori specificamente indicati dall'art. 44 della legge n. 215; può essere dichiarata la pubblica utilità delle opere di miglioramento fondiario di competenza privata da eseguirsi nei comprensori di bonifica, anche prima dell'approvazione del piano di trasformazione, purché le opere stesse non siano di esclusivo interesse di singole aziende; e può essere dichiarata l'urgenza ed indifferibilità delle opere suddette e di tutte le altre opere, già riconosciute di pubblica utilità ai sensi dell'art. 92 della stessa n. 215.

L'art. 26, poi, riproduce con maggior precisione la norma dell'art. 108 della legge n. 215 sugli studi, progettazioni e ricerche che era stata prorogata di quinquennio in quinquennio da varie disposizioni legislative succedutesi nel tempo; consente che i consorzi di bonifica su richiesta dei proprietari interessati, possano assumere anche l'esecuzione di opere di miglioramento fondiario e dispone che il credito dei consorzi di bonifica verso i proprietari per l'esecuzione di queste opere e di quelle di trasformazione fondiaria obbligatoria, è equiparato a tutti gli effetti, ai contributi spettanti ai consorzi per l'esecuzione, manutenzione ed esercizio delle opere di competenza statale.

Riassumendo su queste ultime disposizioni che sono le sole modifiche di una certa rilevanza apportate in oltre un trentennio al

Testo del 1933, il che dimostra come questo sia riconosciuto strumento tuttora validissimo per i fini che con la bonifica lo Stato intende perseguire, i consorzi possono eseguire nel settore di competenza privata della bonifica:

a) ai sensi degli artt. 41 e 42 della legge del 1933 opere di bonifica di competenza privata in sostituzione dei proprietari che non intendono provvedere direttamente alla attuazione delle direttive obbligatorie di trasformazione o che siano inadempienti;

b) ai sensi degli artt. 1 e 2 della legge n. 183 del 1942 opere di interesse comune a più proprietà, qualora i proprietari omettano di eseguire i lavori occorrenti per dar scolo alle acque e non recare pregiudizio allo scopo per il quale sono state eseguite le opere pubbliche di bonifica; nonché altre opere di interesse comune.

Ora in virtù dell'art. 26 della legge del 1961 i consorzi possono eseguire su richiesta dei proprietari anche opere di miglioramento fondiario, di interesse particolare a singoli fondi.

La stessa legge del 1961, all'art. 20, consente inoltre che i consorzi assumano la costruzione di impianti collettivi per la raccolta, conservazione, trasformazione e vendita al consumo di prodotti agricoli e zootecnici, da trasferirsi successivamente in proprietà o in gestione a cooperative di produttori della zona ovvero impianti del medesimo tipo, che vengano eventualmente realizzati al di fuori della organizzazione cooperativistica, su richiesta dei proprietari.

Questo concentramento nel consorzio non solo rende possibile una più organica e coordinata concezione, progettazione ed esecuzione delle opere private da parte dello stesso ente al quale sono affidate le opere pubbliche, ma rende più agevole il ricorso agli istituti di credito agrario per il finanziamento della quota di spesa non coperta dal contributo statale, poiché il credito del consorzio verso i proprietari è equiparato a tutti gli effetti ai contributi di bonifica e gode quindi anche degli stessi privilegi previsti dall'art. 21 della legge 1933. Tali contributi costituiscono oneri reali, sono esigibili con le norme e i privilegi stabiliti per l'imposta fondiaria, e riscuotibili con le norme che regolano l'esazione delle imposte dirette.

Infatti i consorzi possono rilasciare agli istituti mutuanti delegazioni sui ruoli emessi a carico dei proprietari, evitandosi da parte di questi ultimi la prova del diritto di proprietà, la prestazione della garanzia ipotecaria e tutti gli altri adempimenti necessari per ottenere mutui di miglioramento.

Da quanto precede è dato rilevare la particolare importanza che ha assunta l'azione dei consorzi di bonifica nel quadro delle iniziative e dell'attività che il piano quinquennale, approvato con la legge n. 454 ha suscitato e favorito. Pertanto con l'art. 31 della stessa legge, il Governo è stato delegato ad emanare norme integratrici e modificatrici di quelle vigenti in materia di consorzi al fine di potenziare e snellire l'azione, per renderli strumenti di sviluppo e di valorizzazione economico-sociale dei territori di competenza.

A tale delega si è adempiuto con d.p. in data 23 giugno 1962, n. 947, che contiene appunto norme per assicurare ai consorzi una più spiccata capacità ad operare per le finalità innanzi esposte.

Da ultimo, sono da citare gli artt. 21 e 22 della legge 27 ottobre 1966, n. 910, concernente provvedimenti per lo sviluppo dell'agricoltura nel quinquennio 1966-1970 (Piano Verde n. 2), con i quali sono poste a totale carico dello Stato alcune opere di bonifica ed è elevata la contribuzione statale prevista dall'art. 7 della n. 215, nonché sono indicati provvedimenti per il completamento delle reti idrauliche ed irrigue e per facilitare l'utilizzazione delle acque irrigue.

V

Come si sarà rilevato, la sistematica di questo scritto, che fino al 1933 ha rispettato il criterio rigorosamente cronologico, è stata modificata parlando del Testo delle norme sulla bonifica integrale emanato in quell'anno, in quanto si è reputato opportuno di far seguire all'esposizione sia pur sommaria di esso, gli accenni alle disposizioni integratrici e modificatrici introdotte da allora fino ad oggi, in modo da dare un quadro immediato e completo delle norme attualmente vigenti in materia di bonifica.

Occorre ora, pertanto, fare un passo indietro per non tralasciare gli accenni alle altre leggi che sono state emanate nello stesso periodo di tempo, che hanno attinenza o si richiamano alla legge fondamentale vigente sulla bonifica, e che ne hanno consentito la pratica attuazione.

Da un esame di queste ultime, le leggi di finanziamento per la bonifica, si rileva come esse si siano succedute numerose e con frequenza, con eccezione per gli anni della seconda guerra mondiale,

la quale segnò una stasi delle opere pubbliche in generale e fu anche causa di distruzione di molte di esse.

La frequenza delle leggi di finanziamento è da spiegarsi sia col fatto che le spese per la bonifica sono considerate di carattere straordinario, e pertanto dal 1928 con i bilanci ordinari non vengono previsti stanziamenti per l'esecuzione di opere pubbliche di bonifica, ma i capitoli relativi sono alimentati con stanziamenti autorizzati da apposite leggi, sia col fatto che queste autorizzazioni, per quanto alcune volte di notevole importo, hanno riguardato soltanto un'attività di bonifica che si presumeva di poter svolgere in un determinato periodo di tempo. In altri termini, non si sono previste né si potevano prevedere tutte le spese occorrenti per la bonifica integrale di tutti od anche parte dei comprensori classificati e dei bacini montani delimitati, sia perché si sarebbero raggiunti importi favolosi forse non facilmente valutabili, sia perché la bonifica è una attività in continua graduale evoluzione.

D'altra parte, si rileva che specialmente nei tempi più recenti, le leggi di finanziamento hanno avuto per oggetto programmi pluriennali, come già prevede la legge del 24 dicembre 1928, n. 3134, il che significa che si è inteso di mitigare quel carattere di straordinarietà cui dianzi si è accennato.

Durante tutto l'arco degli anni dal 1933 ad oggi, tra le leggi di finanziamento che si sono susseguite con la suindicata soluzione di continuità, si citano: il r.d.l. 30 giugno 1934, n. 1431, convertito nella legge 1° aprile 1935, n. 898, concernente autorizzazioni di spesa per la bonifica integrale e maggiori assegnazioni per l'Agro pontino; la legge 28 maggio 1936, n. 1204 e il r.d.l. 13 gennaio 1938, n. 2 convertito nella legge 31 marzo 1938, n. 543, concernenti nuove assegnazioni per la bonifica integrale; i numerosi provvedimenti per la riparazione e ricostruzione delle opere pubbliche di bonifica danneggiate o distrutte a causa della guerra; il d.l. 15 marzo 1948, n. 121 contenente provvedimenti, tra cui autorizzazioni di spesa per la bonifica, a favore di varie regioni dell'Italia meridionale e insulare; la legge 23 aprile 1949, n. 165, concernente l'utilizzazione di fondi ERP anche per opere di bonifica, il cui art. 12 consente al Ministero dell'agricoltura di concedere anticipatamente una somma non superiore al 20% dell'importo complessivo di concessione quando questa sia assentita a con-

sorzi ed enti di bonifica, da recuperare sulla parte degli stati di avanzamento il cui ammontare ecceda i sette decimi dell'importo di concessione quando i lavori sono a totale carico dello Stato, e i sei decimi quando essi sono a carico promiscuo dello Stato e dei proprietari; la legge 10 novembre 1954, n. 1087 concernente l'attuazione di un programma quinquennale straordinario di opere irrigue e di colonizzazione; la legge 30 luglio 1957, n. 667, concernente stanziamenti in otto esercizi finanziari per l'esecuzione di opere di bonifica; le già citate leggi 2 giugno 1961, n. 454 concernente un piano quinquennale per lo sviluppo dell'agricoltura, che, per quanto riguarda la bonifica, ha assicurato per un altro quinquennio i mezzi per la prosecuzione di opere di irrigazione iniziate con la citata legge n. 1087; e 27 ottobre 1966, n. 910, concernente provvedimenti per lo sviluppo dell'agricoltura nel quinquennio 1966-1970; ed infine, la 23 dicembre 1966, n. 1142, di conversione del d.l. 18 novembre 1966, n. 976, riguardante ulteriori interventi e provvidenze per la ricostruzione e per la ripresa economica nei territori colpiti dalle alluvioni e mareggiate dell'autunno 1966.

Questi e tanti altri provvedimenti, di cui è stata omessa per brevità la citazione, hanno assicurato finanziamenti per la esecuzione di tutte indistintamente le categorie di opere previste dalla legge del 1933; oppure per particolari opere, quali ad esempio, quelle per l'irrigazione, per i ripristini di opere danneggiate da eventi bellici, od anche dalle alluvioni; ovvero per opere da realizzarsi in determinati territori, come ad esempio: la legge 26 novembre 1955, n. 1177 concernente l'attuazione in un dodicennio di un piano organico di opere in Calabria; e la legge 9 luglio 1957, n. 600, per l'esecuzione in un settennio di opere pubbliche nel territorio del Delta Padano.

Una menzione speciale merita la recente legge 25 gennaio 1962, n. 11 che assicura il finanziamento di un piano quinquennale per una sistematica regolazione dei corsi d'acqua naturali. Il piano non riguarda soltanto le opere di competenza del Ministero dei lavori pubblici, ma anche le opere di sistemazione idraulica e di sistemazione idraulico-forestale nei comprensori di bonifica e bacini montani di competenza del Ministero dell'agricoltura. Le opere di sistemazione idraulica nei comprensori di bonifica sono state distinte in due categorie: la prima comprende opere atte a soddisfare esigenze di sistemazione idraulica in comprensori di bonifica in connessione con l'ese-

cuzione dei programmi da attuarsi dal Ministero dei lavori pubblici; la seconda ha riguardo ad analoghe esigenze in zone di prevalente trasformazione irrigua. Essendo ormai scaduto il quinquennio previsto dalla legge n. 11, e risultando necessario proseguire negli interventi, è stato intanto emanata la legge 27 luglio 1967, n. 632 (legge ponte) che assicura finanziamenti per altri due anni, in attesa di un provvedimento di maggiore impegno, normativo e finanziario.

Le più recenti leggi di finanziamento per la bonifica dimostrano, come si è detto, che il legislatore si è ormai orientato, come già nel 1928, verso stanziamenti pluriennali che hanno, tra gli altri, il pregio di consentire una programmazione più organica ed adeguata.

Questa constatazione, che potrebbe essere suffragata da leggi avvenire che pur dovranno assicurare il finanziamento per la continuazione della attività di bonifica, porta il pensiero ad un altro aspetto del problema: la attività di bonifica, come ogni attività complessa, soggetta a difficili soluzioni ed anche a politicizzazione, ha indubbiamente necessità di studi preliminari, di ricerche e di sperimentazioni volte ad individuare le migliori soluzioni, dopo aver sottoposto a controllo i fenomeni connessi e puntualizzato le occorrenti statistiche.

Perciò la legge del 1933, tra le disposizioni transitorie, e sia pure per un quinquennio, contiene all'art. 108 una apposita disposizione per questi studi e ricerche.

La disposizione è stata prorogata di quinquennio in quinquennio, con qualche soluzione di continuità; oltre il limite di tempo, si ritenne con la legge 25 gennaio 1955, n. 6, di porre anche un limite nella spesa. Tale limite è stato abolito in base alla disposizione dell'art. 26 della citata legge n. 454, prorogato dall'art. 25 della legge n. 910 del novembre 1966, ma è rimasto quello di tempo, fissato ancora in un quinquennio.

Esso però è stato riferito allo stesso periodo di attuazione dei piani approvati con le leggi, talché sembra lecito potersi arguire che l'identità della durata ai limiti fissati in precedenza sia del tutto casuale e che il legislatore si sia svincolato dal limite del quinquennio, adottando l'altro più consono criterio della contemporaneità degli studi e ricerche e dell'attuazione delle opere in un determinato numero di anni.

Ciò sarebbe riprova della tesi secondo cui i problemi della bo-

nifica non sono immutevoli e pertanto gli studi vanno condotti al lume dei più recenti fenomeni ed esperienze, ed in base a statistiche aggiornate, in quanto solo relativamente ci si può avvalere di studi preesistenti.

Per completare il quadro dei finanziamenti in bonifica, non si può sottacere che da qualche tempo figura annualmente stanziata nel bilancio dello Stato una somma da utilizzare per la manutenzione di opere pubbliche di bonifica.

Gli stanziamenti sono esigui rispetto alle necessità; eppure la manutenzione delle opere è una insopprimibile esigenza, pena il degradamento per logorio e una minor resistenza di fronte ad eventi meteorologici eccezionali.

Dal 1933 ad oggi sono sorte innumerevoli opere di bonifica, valutate in migliaia di miliardi; dal 1933 ad oggi sono stati classificati di bonifica numerosi nuovi comprensori e si è dovuto dare un ritmo più intenso alla esecuzione delle opere per svariati fattori, fra cui il principale quello della immediata produttività e di rendere competitivi sul piano internazionale i costi di produzione.

Di qui l'esigenza che per studiare, attuare, e conservare le opere di bonifica siano assicurati nell'ambito delle spese ordinarie dello Stato adeguati finanziamenti.

VI

Le leggi che hanno attinenza, che si richiamano alla legge fondamentale sulla bonifica o che ne richiedono anche la sua applicazione, sono quelle che riguardano le opere straordinarie di pubblico interesse nelle località economicamente depresse dell'Italia Centro-Nord e nel Mezzogiorno, la riforma fondiaria e la bonifica montana.

Questa legislazione iniziò negli anni 1950-52.

La legge 10 agosto 1950, n. 646 (e successive modifiche ed integrazioni, in particolare, la legge 26 giugno 1966, n. 717) riguarda il Mezzogiorno, intendendo come tale le regioni Abruzzi, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna, le province di Latina e Frosinone, le isole d'Elba e del Giglio, i comuni della provincia di Rieti già compresi nell'ex circondario di Cittaducale,

nonché i comuni ricadenti nel comprensorio di bonifica del fiume Tronto ed i comuni della provincia di Roma inclusi nel comprensorio di bonifica di Latina. La legge si è proposta l'attuazione, mediante utilizzo di appositi fondi, di un piano generale riguardante complessi organici di opere inerenti alla sistemazione dei bacini montani e dei relativi corsi d'acqua, alla bonifica, all'irrigazione, alla trasformazione agraria, anche in dipendenza dei programmi di riforma fondiaria, alla viabilità ordinaria non statale, agli acquedotti e fognature, agli impianti industriali per la valorizzazione dei prodotti agricoli, alle opere di interesse turistico e alla sistemazione straordinaria di ferrovie a grande traffico. Per la predisposizione dei programmi che devono essere approvati da un apposito Comitato di Ministri, e l'esecuzione delle opere contemplate nel piano generale, è stata costituita la Cassa per le opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale, che la stessa legge denomina per brevità Cassa per il Mezzogiorno, avente propria personalità giuridica. Per l'esecuzione di opere di bonifica, di irrigazione, di sistemazione dei bacini montani la Cassa si avvale normalmente dei consorzi di bonifica e di altri enti di colonizzazione e di riforma agraria, per le sistemazioni dei bacini montani di competenza forestale anche del Corpo forestale dello Stato, osservando in quanto applicabili sia le norme vigenti sulla bonifica integrale sia le norme per l'esecuzione delle opere pubbliche di competenza del Ministero dei lavori pubblici che, come si è detto dianzi, presiedono anche alle opere pubbliche di bonifica.

Considerando che il territorio di competenza della Cassa non è limitato soltanto al Mezzogiorno nel suo tradizionale significato geografico, si rileva che il legislatore ha ritenuto che i territori arretrati, bisognosi di speciali provvedimenti, non sono soltanto quelli dell'Italia meridionale e delle due isole maggiori. Ed è per tale motivo che contemporaneamente — stesso anno, stesso giorno — alla legge sulla Cassa per il Mezzogiorno è stata emanata la legge 10 agosto 1950, n. 647 (successivamente integrata e modificata in particolare dalla legge 22 luglio 1966, n. 614), riguardante l'esecuzione di opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia settentrionale e centrale e precisamente nelle località economicamente depresse dalle altre regioni e province del territorio nazionale, non indicate dalla legge sulla Cassa.

Le opere da eseguire sono le stesse previste per il Mezzogiorno, escluse quelle di industrializzazione, le turistiche e le ferroviarie. La delimitazione di zona depressa ricadente o meno in comprensori classificati di bonifica o di bonifica montana viene effettuata in base a deliberazione di un apposito Comitato di Ministri, che approva anche i programmi delle opere su proposta dei Ministri dell'agricoltura e dei lavori pubblici, a seconda della competenza sulle opere programmate. Per l'esecuzione delle opere pubbliche di bonifica e delle sistemazioni idraulico-forestali, il Ministero dell'agricoltura si avvale dei consorzi di bonifica e di bonifica montana, quando l'affida in concessione, oppure degli Uffici del Genio civile o degli Ispettorati ripartimentali delle foreste, quando si provvede in amministrazione diretta, ed applica le norme della legge n. 215 del 1933 e successive modifiche ed integrazioni.

Nello stesso anno 1950 ha inizio l'attività di riforma fondiaria, in base ad una particolare legislazione. Le leggi relative si distinguono e si distaccano da quelle del 1933 per le norme attinenti alla espropriazione ed alla redistribuzione fondiaria. L'innovazione fondamentale di questa attività limitata nel tempo e nei territori previamente individuati, sta nella più diretta volontà dello Stato, che si è manifestata attraverso l'azione di appositi enti pubblici, intesa a creare le condizioni fondamentali perché le qualità operative del singolo, possano formarsi e le sue capacità esplicarsi e svilupparsi. La riforma peraltro ha presupposto le norme di bonifica in quanto i comprensori di riforma sono stati classificati ope legis comprensori di bonifica di prima categoria e gli enti di riforma sono stati abilitati ad agire come consorzi di bonifica quando questi non esistono.

L'esistenza di un'Italia economicamente depressa, che si estende da Nord a Sud e che è stata il presupposto delle due leggi del 1950 n. 646 e 647, viene confermata unitariamente, ma con particolare delimitazione, avuto riguardo all'altitudine dei luoghi, dalla legge 25 giugno 1952, n. 991, contenente provvedimenti in favore dei territori montani. Il titolo IV di questa legge riguarda la bonifica montana e precisamente tratta al Capo 1° dei comprensori di bonifica montana; al Capo 2° dei Consorzi di bonifica montana e del piano generale di bonifica; al Capo 3° delle opere di competenza dello Stato e delle opere di competenza privata; al Capo 4°, dell'esecuzione, del compimento e della manutenzione delle opere.

In definitiva si può dire che le disposizioni della legge del 1952 non si discostano in modo rilevante dai principi su cui è basata la legge del 1933: l'art. 16 anzi, per quanto riguarda la costituzione, i compiti ed il funzionamento dei consorzi di bonifica montana rimanda in massima parte alle norme sui consorzi di bonifica di cui al Testo n. 215. Una certa differenziazione si rileva invece nelle norme sui comprensori: per l'art. 14 della legge in esame si provvede infatti — in ogni caso — con decreti presidenziali per delimitare e classificare in comprensori di bonifica montana i territori che, a causa del degradamento fisico o del grave dissesto economico, non siano suscettibili di una proficua sistemazione produttiva senza il coordinamento dell'attività dei singoli e dell'integrazione della medesima ad opera dello Stato.

Questa formula è diversa da quella della legge sulla bonifica integrale, la quale, tra l'altro, per quanto riguarda la montagna, considera opere di bonifica solo quelle riguardanti terreni montani dissestati nei riguardi idrogeologico e forestale. Ed è per questo fine che alcune parti di comprensori di bonifica — mediante riclassifica — possono fruire delle maggiori e più ampie agevolazioni previste dalla legge n. 991, che ha anche ampliato le categorie di opere, in rapporto al principio della integralità degli interventi.

Da ultimo, è da fare un breve accenno all'incipiente legislazione sugli enti di sviluppo, che sono poi gli enti di riforma i quali hanno esaurito ormai il loro compito istituzionale. In applicazione del d.p. 23 giugno 1962, n. 948, emanato in virtù della delega contenuta nella richiamata legge n. 464 del 1961, e del d.p. 14 febbraio 1966, n. 257 (organizzazione degli enti di sviluppo e norme relative alla loro attività), viene prevista la possibilità di intervento dello Stato per la creazione di strutture fondiario-sociali — mediante l'attività di detti Enti — in zone agricole particolarmente depresse da valorizzare, nelle quali non siano costituiti consorzi di bonifica integrale o di bonifica montana, ovvero quando l'azione dei consorzi stessi sia limitata all'esecuzione di opere pubbliche o sia inadeguata ai fini della valorizzazione economico-sociale.

VII

Da questa legislazione, posta in essere in quasi un secolo e riassunta in brevi pagine, curando di enucleare le leggi di maggiore rilevanza anche se abrogate e di porre in risalto le leggi vigenti, ma che indubbiamente meritava una più ampia e approfondita trattazione, in quanto anche i particolari aspetti della materia destano interesse sul piano giuridico (si citano ad esempio le disposizioni sulla ricomposizione delle proprietà frammentate, contenute nel Capo IV, Titolo II della legge vigente del 1933 e di cui innanzi è sfuggito l'accenno, rammentando che queste disposizioni hanno avuto finora molta scarsa applicazione, forse perché in nessun comprensorio classificato la bonifica può ancora dichiararsi ultimata e la ricomposizione sarebbe quindi azione prematura), da questa legislazione, si ripete, si possono trarre svariati motivi di riflessione, di studio, di discussione per una puntualizzazione definitiva.

Si accennerà ad uno solo, di carattere generale.

La bonifica è un'attività antica, necessaria e continua, perché volta a correggere la natura e questa è spesso ingrata, comunque non è immutabile. Il fiorire delle antiche civiltà, il progredire di quelle moderne, lo sviluppo di territori dapprima spopolati sono stati in genere condizionati dalla preventiva esecuzione di imponenti opere di bonifica, che costituirono la necessaria premessa per il sorgere o il consolidarsi di economie agricole, dalle quali derivò o seguì vita e sviluppo di attività commerciali, industriali, turistiche, ecc.

Nel nostro Paese l'attività di bonifica che è antica quanto la sua civiltà ha potuto conseguire la trasformazione di interi territori da uno stato di quasi inabitabilità e di improduttività a condizioni di alto livello. Tutto ciò si è verificato anche in dipendenza dell'applicazione della legislazione che si è esaminata, in quanto al 1865 fino al 1933 l'Italia presentava ancora vaste zone paludose da bonificare. Se oggi la maggior parte di queste zone sono ridenti contrade, ciò si deve all'attuale concetto informatore della bonifica (l'integralità degli interventi mercé lo sforzo finanziario compiuto dallo Stato e dai privati proprietari, nonché l'esecuzione responsabile affidata ad un unico soggetto) che si è venuto man mano affermando attraverso un lungo travaglio legislativo conclusosi col Testo delle norme sulla bonifica integrale del 1933. A distanza di oltre trent'anni dalla sua emanazione, è da riconoscere che questo Testo è tuttora strumento

validissimo per compiere la bonifica — secondo la sue moderne esigenze — nelle residue zone e per conservare quella delle zone già in fase avanzata.

Le modifiche ed integrazioni introdotte dal 1933 ad oggi — pur se in vario modo giustificate — non hanno fortunatamente menomato in maniera sensibile quella che si considera la peculiare caratteristica delle norme contenute nel Testo, una elasticità, l'adattabilità delle norme al caso concreto, qualunque esso sia. Purché non si accentui quel rigidismo a volte trapelato, potrebbe esser lecito pensare ad un nuovo Testo unico che accolga le disposizioni del 1933 e quelle susseguitesì, sparse ora in vari provvedimenti legislativi. Ma più sarebbe giustificabile tale nuovo Testo, ove si riconosca che esso debba contenere tutte le norme, per la bonifica valliva e per quella montana, per le aree depresse da classificare in comprensori di bonifica, per l'Agro romano e per il Mezzogiorno, pur prevedendo particolari disposizioni per alcune Regioni — e del resto la legge 1933 le contiene — ma che sia indistintamente da applicare in tutto il territorio nazionale. Sarebbe così meglio assicurato l'armonico coordinamento degli interventi, nella loro integralità, in una veduta d'assieme obiettiva ed unitaria, che la legge del 1933 aveva giustamente indicata.