

forum historiae iuris

Erste europäische Internetzeitschrift für Rechtsgeschichte

<http://www.forhistiur.de/>

Herausgegeben von:

Prof. Dr. Rainer Schröder (Berlin)
Prof. Dr. Hans-Peter Haferkamp (Köln)
Prof. Dr. Hans-Peter Benöhr (Berlin)
Prof. Dr. Christoph Paulus (Berlin)
Prof. Dr. Albrecht Cordes (Frankfurt a. M.)
Prof. Dr. Mathias Schmoeckel (Bonn)
Prof. Dr. Andreas Thier (Münster)
Prof. Dr. Franck Roumy (Paris)
Prof. Dr. Juan Sainz Guerra (Jaén)
Prof. Dr. Emanuele Conte (Rom)
Prof. Dr. Massimo Meccarelli (Macerata)
Prof. Dr. Michele Luminati (Luzern)
Prof. Dr. Francesco Di Donato (Benevento)
Prof. Dr. Stefano Solimano (Piacenza)
Prof. Dr. Martin Josef Schermaier (Münster)
Dr. Hans-Georg Hermann (München)

Artikel vom 20. Februar 2004

© 2004 fhi

Erstveröffentlichung

Zitiervorschlag:

<http://www.forhistiur.de/zitat/0402tavilla.htm>

Carmelo Elio Tavilla

(Università di Modena e Reggio Emilia, Italia):

PUBBLICO E PRIVATO NELL'OPERA DI BONIFICA: L'ISTITUTO CONSORTILE IN ITALIA TRA OTTO E NOVECENTO

Nel 1792, Giuseppe Luosi, non ancora assunto alla guida del ministero di Giustizia nel Regno napoleonico, ebbe modo di esprimere nella sua *Riflessione sopra lo stato attuale della provincia mirandolese* alcune considerazioni che, nelle intenzioni, avrebbero dovuto convincere l'autorità principesca a promuovere il finanziamento 'pubblico' della bonifica della Bassa buranese: «A ravvivare queste campagne, ad agevolare la bonificazione generale del ducato condurrebbe la esecuzione del *Diversivo* dell'acque di Burana in Po proposto sino nello anno 1771. (...) Se le imposizioni si devono stabilire sul prodotto netto degli stabili, se il loro aumento deve andare di pari passo con l'aumento della rendita, se non devono essere distruttive, o sproporzionate alla massa totale delle rendite, non potrebbe questo ducato sostenere la spesa di tale bonificazione col mezzo di una imposta... (...) È questa una spesa cui sono impari le attenuate forze della particolare società del ducato, e che i rapporti di universalità d'interesse che racchiude con tutto lo Stato, esige di essere portata a peso della cassa dello Stato medesimo, e della società universale. (...) Il Supremo Governo nelle cui mani stanno gli ordini della pubblica felicità permettendo ai cittadini l'uso delle acque può con questo mezzo promuovere ed accelerare i progressi della rustica economia. Ma è necessario l'impulso della Sovrana Protezione, onde vincere gli ostacoli, che l'interesse di pochi potrebbe frapporre all'esecuzione di questo utilissimo divisamento»¹.

1

La sollecitazione di Luosi non era, in assoluto, una novità. Arrigo Serpieri, proprio in apertura dell'ormai classico *La bonifica nella storia e nella dottrina*², riprendeva il passo

2

1 La trascrizione della *Riflessione sopra lo Stato attuale della provincia mirandolese* è stata proposta da E. Ghidoni, *Il movimento riformatore e le campagne mirandolesi alla fine del '700*, in „Atti e memorie della Deputazione storia patria per le antiche provincie modenesi“, s. X, 12 (1977), pp. 186 ss., ed ora da U. Casari, *Giuseppe Luosi e altri intellettuali estensi alla fine del Settecento*, Verona 1995, pp. 39 ss. Il bacino della Burana è situato principalmente nel territorio corrispondente, oggi, alle province di Modena e Mantova.

2 Bologna 1947 (rist. an. Bologna 1991).

di una relazione del notabile padovano Alvise Corner con la quale, nel 1540, spiegava al suo doge l'inadeguatezza delle risorse private per una efficace difesa del suolo e gestione delle acque: «il ritrarre paludi e luoghi inutili è sola cosa pertinente e propria al Signore che non a persone private, et quello che un privato non potrà fare in vent'anni con spesa grande, il Signore, per l'autorità sua, tenendo al ben pubblico, lo farà in tre anni con li due terzi manco della spesa. (...) Oltre di ciò non si conciede a una privata persona, per bonificare li suoi luoghi, aprire e serrare le acque, tagliar arzeni, far scoladori nuovi, cambiar alvei a fiumi, levar via molini, rimover livelli, et altre cose necessarie a questo ritrarre, che il Signore può farlo per l'autorità sua, per ben pubblico»³.

Ora, non è certo il caso in questa sede di insistere sugli strumenti, tecnici e giuridici, con cui la Repubblica Serenissima seppe affrontare le sfide di un territorio in gran parte minacciato dalla pervasività delle sue acque: basti solo pensare a istituzioni come il Magistrato delle Acque o i Savi sopra le Acque o ancora, a partire dal 1545, il Provveditorato sui Beni Inculti, fornito di poteri di impulso e di controllo sulle precocissime forme consortili finalizzate alla bonifica previste nella legislazione veneziana. E non è qui neppure possibile ricordare i tanti esempi di iniziativa principesca vòlta, soprattutto in area padana, ad incoraggiare o a direttamente promuovere opere di contenimento ed irreggimentazione di acque⁴.

Come non ricordare, ad esempio, le „digagne“, i distretti idraulici con cui i Gonzaga, già a partire dal sec. XV, organizzavano il territorio, anche con l'obiettivo di costituire ed imporre, se del caso, consorzi? O ancora le grandi opere idrauliche e di bonifica con cui si distinsero gli Este, specialmente nell'area del Polesine? E in effetti appaiono degni di memoria gli sforzi compiuti per addivenire ad accordi interterritoriali con gli stati finitimi in vista di progetti di bonificazione, come quelli perseguiti e raggiunti da Cornelio Bentivoglio per conto di Alfonso II tra il 1571 ed il 1589, dopo estenuanti trattative con i ducati di Mantova e di Parma e i principati di Guastalla, Novellara, Correggio; oppure l'interessante fenomeno delle convenzioni tra proprietari e capitalisti che investivano nelle opere e poi venivano ricompensati con porzioni di terre bonificate. Ma non vanno neppure dimenticati gli enti e gli organi speciali costituiti in vista della manutenzione delle opere bonificatorie (conservatorie, serragli, congregazioni ecc.), dotati di poteri impositivi e di polizia idraulica e regolati da statuti speciali, almeno sino alla riunione sotto l'autorità della Congregazione delle Acque e Strade nel 1783. Senza trascurare, *ça va sans dire*, la

3 Cit. in Serpieri, *La bonifica* cit., pp. 1-2. Si veda anche E. Campos, *I consorzi di bonifica nella Repubblica Veneta*, Padova 1937.

4 Notizie storiche sulle bonifiche in area italiana tra Quattro e Settecento in S. Gianzana, *Dei consorzi di irrigazione, di difesa, di scolo e di bonifica*, Torino 1880, pp. 8 ss.; R. Porrini, *I consorzi amministrativi di opere pubbliche stradali, di difesa sui fiumi e torrenti, di scolo e di bonifica*, Firenze 1894, pp. 14 ss.; Serpieri, *La bonifica* cit., pp. 30 ss.

potente spinta al risanamento del Polesine, per la verità con esiti non sempre felici, data con continuità dai Pontefici soprattutto tra Cinque e Seicento: nell'ambito della quale vanno quanto meno segnalate le norme con cui Clemente VIII dettò diritti e doveri a carico dei proprietari contenti, chiamati a contribuire in rapporto ai benefici percepiti, e predispose strumenti di credito per le opere di manutenzione, individuando nella Sacra Congregazione delle Acque, già creata da Sisto V, l'istituzione di riferimento per la coordinata gestione delle acque in tutto il territorio pontificio.

Ma torniamo al nostro Luosi. Quando l'illustre mirandolese sottolineava con forza l'insufficienza dell'impegno privato nella messa in sicurezza della Bassa, lo faceva ponendo l'accento - e qui sta il sapore nuovo delle sue pagine - non soltanto sulla „sovrana protezione“, che per la verità, anche più che con in forme di mera tutela e incoraggiamento, aveva *ab immemorabili*, contribuito alle imprese di risanamento e di salvaguardia del territorio, ma anche e soprattutto su quella „società universale“ che avrebbe dovuto contribuire collettivamente mediante la „cassa dello Stato medesimo“: una „cassa“ che non era più, o non più soltanto, quella riservata del principe o dei suoi organi fiduciari ma poteva ben rappresentare - siamo nel 1792 - l'intera comunità nella sua „universalità d'interesse“.

È una impostazione che troveremo pienamente dispiegata nella legislazione napoleonica, a cominciare da quella legge del 16 settembre 1807 in materia di lavori pubblici, dove, all'art. 33, si parlava della costruzione di quelle dighe la cui necessità fosse rilevata dal governo e le spese sopportate dai proprietari in proporzione al loro interesse, salvo sussidi, e dove, all'articolo successivo, si demandava a «*réglements d'administration publique*» il compito di fissare «*la part contributive du gouvernement et des propriétaires*». I principi affermati erano chiari e destinati a *longue durée*: iniziativa dello Stato; spesa a carico dei proprietari salvo il concorso pubblico in casi particolari, con annessi espropri ed ingiunzioni; intervento governativo mediante le concessioni; specifici oneri e facoltà accordate ai concessionari; opere di manutenzione a carico dei contenti. Principi concretamente attuati nella legge 20 novembre 1810 sulla bonificazione dei terreni paludosi e vallivi, con la quale, dopo la decisiva petizione secondo la quale «*la proprietà delle paludi è sottoposta a regole particolari*» (art. 1), il governo veniva autorizzato ad imporre le opere ritenute utili e necessarie e pertanto da realizzare con il concorso dello Stato, dei proprietari ed eventualmente anche di imprenditori specializzati ed a tali opere ufficialmente abilitati (art. 2), pur senza escludere l'iniziativa spontanea dei singoli proprietari cointeressati mediante presentazione al governo di un piano d'esecuzione dei lavori (art. 3).

La nostra Penisola avrebbe recepito integralmente il protagonismo pubblico proposto dallo

5

6

7

Stato napoleonico, comunque temperato dall'esigenza di non impegnare oltremisura il Tesoro⁵. A dire il vero, già in almeno due leggi della Repubblica italiana, quella del 24 aprile 1804 (peraltro ripresa dalla legge francese del 29 aprile 1845) e l'altra del 20 maggio 1806, alcuni dei principi poc'anzi illustrati erano già stati anticipati, dando vita, tra l'altro, ad una fertile dottrina che in *Della condotta delle acque* di Gian Domenico Romagnosi trovò senz'altro l'esito più fecondo e duraturo nel tempo⁶.

Ma, come fu destino per molte delle innovazioni napoleoniche, non tutto di
quell'esperienza venne abbandonato e anzi gran parte di essa riuscì a convivere, pur tra
incertezze ed evidenti contraddizioni, con l'assetto restaurato dal Congresso di Vienna.
Possono essere citate in questo quadro alcune norme austriache vigenti nel Lombardo-
Veneto, come la legge del 10 dicembre 1815 sulla presidenza dei consorzi d'acque e la
circolare del 28 settembre 1837 che dichiarava i consorzi di scolo e di bonifica sottoposti
all'autorità politica.

Quanto al Regno Sardo, appare di rilievo il regolamento delle acque del 29 maggio 1817,
che agli artt. 47 e 48 dettava il modo di formare i consorzi di difesa, di cui definiva all'art.
53 l'organo di amministrazione.

Sulla scia di una tradizione durevole, lo Stato pontificio fu il più attivo nella disciplina
consortile, specialmente per quanto attiene alla partecipazione dell'impegno degli enti
pubblici: il *motu proprio* del 23 ottobre 1817 di Pio VII ripartiva le spese di bonifica
„grande“ tra lo Stato, la provincia e i proprietari, mentre restavano a carico dei consorzi tra
privati (la cui formazione era prevista dall'art. 284) le opere minori, da eseguire sotto
tutela amministrativa e con certi obblighi a carico dei contenti dissenzienti in minoranza.
Lo stesso Pio VII aveva costituito in Emilia e in Romagna cinque grandi circondari
idraulici, organizzati in altrettante congregazioni elette dai rispettivi proprietari, con
compiti di esecuzione di opere e di manutenzione secondo le norme previste dal suddetto
motu proprio.

Attenti invece a non coinvolgere le finanze dello Stato i due ducati padani di Parma e di
Modena: nel primo, una legge del 1821 lasciava l'onere della bonifica all'iniziativa di uno
o più degli interessati o, in mancanza e comunque dietro accordo, a terzi, obbligava i
proprietari dissenzienti a non opporsi, affidava l'esecuzione delle opere agli organi tecnici
dello Stato e infine attribuiva poteri consultivi e di controllo ai delegati dei consorzi dei
contenti; nel secondo, il regolamento 30 gennaio 1819 addossava le opere bonificatorie ai

5 Sul governo idraulico nell'Italia napoleonica, L. Antonielli, *L'amministrazione delle acque dalla Repubblica cisalpina alla Repubblica italiana*, in *L'amministrazione nella storia moderna*, Giuffrè, Milano 1985, I, pp. 805 ss.

6 G.D. Romagnosi, *Della condotta delle acque e della ragione civile delle acque*, a c. di A. De Giorgi, Milano 1842-43.

privati, eventualmente organizzati in consorzio, dettando norme specifiche per la partecipazione obbligata all'iniziativa consortile e per gli espropri e riservando allo Stato solo le difese idrauliche di pubblica utilità, da finanziare mediante l'imposizione di speciale imposta (la „colletta d'acqua“).

La legislazione del nuovo Stato unitario si rivelò subito sensibilissima alle linee guida della cultura politica e giuridica liberale. Evitare un troppo oneroso coinvolgimento finanziario diretto da parte degli organi pubblici da un lato e dall'altro tutelare la pienezza della proprietà privata intesa come assoluto *ius utendi et abutendi* furono le due preoccupazioni prevalenti che ispirarono il legislatore di quegli anni. Tale impostazione risulta evidente in quel vero e proprio codice di diritto amministrativo unificato che fu la legge 20 marzo 1865 n. 2248, dove, all'allegato F sui lavori pubblici, era dedicato il titolo III proprio ai consorzi idraulici. In esso era presupposta la distinzione di massima tra acque pubbliche ed acque private. Per le prime si assumeva la competenza del Governo per la loro tutela e per le ispezioni sulle relative opere, opere che venivano distinte in quattro categorie secondo un ordine decrescente di rilievo: a quelle di prima avrebbe dovuto provvedere direttamente lo Stato, a quelle di seconda lo Stato con il concorso delle Province e dei privati interessati, a quelle di terza i consorzi di questi ultimi, a quelle di quarta esclusivamente i proprietari frontisti.

12

Per le acque private, ovviamente, restava ferma la disciplina del codice civile promulgato nello stesso 1865. In particolare, l'art. 657 contemplava la possibilità di costituire consorzio per quei privati che avessero avuto interesse comune nella derivazione e nell'uso dell'acqua oppure nella bonifica o, ancora, nel prosciugamento dei terreni. Se è vero che tale articolo risultava coerente con l'attenta difesa delle prerogative dei singoli, non può del resto essere trascurato il tenore dell'art. 659, che ammetteva l'eventualità della costituzione coattiva del consorzio tra privati su iniziativa dell'autorità giudiziaria.

13

Era chiaro che in tale contesto l'iniziativa pubblica dovesse restare secondaria, limitata ai grandi interventi sulle acque pubbliche a tutela della collettività, lasciando normalmente all'autonomia privata la valutazione sull'opportunità e sulle modalità d'investimento di risorse, in via individuale o in forma consorziata, tranne che nella marginale seppur significativa ipotesi del citato art. 659 del codice civile. Era un impianto non casuale, lo si è detto, bensì consentaneo ad uno dei presupposti ideologici di fondo dello Stato liberale, edificatosi attorno al fondamento costitutivo dell'identità proprietaria ed imprenditoriale (ma più proprietaria che imprenditoriale) del soggetto giuridico.

14

È un contesto che spiega il costante atteggiamento di diffidenza assunto dal Parlamento e dei gruppi di pressione in esso rappresentati di fronte ai reiterati tentativi del Governo di fare approvare una legge che provvedesse a disciplinare in modo organico e coerente le

15

bonifiche idrauliche, relativamente alle quali era avvertita la necessità di una più stringente e puntuale normativa. Tra il 1862 ed 1873 ben quattro ministri dell'Agricoltura - Pepoli, Manna, Broglio e De Vincenzi - avanzarono disegni di legge, in cui però traspariva in modo lampante l'obiettivo di non coinvolgere le finanze pubbliche e soprattutto di non conculcare il sacro diritto di proprietà garantito dalle norme di diritto privato e minacciato da una disciplina inevitabilmente a forte connotazione pubblicistica qualora inerente ad un intervento diretto dello Stato⁷.

Com'è noto, la svolta, dopo l'ascesa della Sinistra del 1876, si ebbe con il ministro ai Lavori Pubblici Alfredo Baccarini, l'ingegnere idraulico ravennate che impiegò ben quattro anni per far approvare la prima legge organica sulla bonifica idraulica, la n. 869 del 25 giugno 1882, anche sostenuto dall'apporto della dottrina, come nel caso della monografia dedicata nel 1880 dall'avvocato Sebastiano Gianzana ai «consorzi di irrigazione, di difesa, di scolo e di bonifica», dove tra l'altro appare pubblicato e favorevolmente commentato proprio il disegno di legge Baccarini del 1878⁸. La legge in questione riusciva a far breccia nella consueta diffidenza della classe politica italiana verso forme di subordinazione della proprietà privata all'interesse pubblico, anche in seguito all'ondata emotiva seguita alla rottura dell'Adige a Legnago (Veneto) e alla conseguente disastrosa alluvione. Baccarini riuscì a far prevalere l'idea di un protagonismo dello Stato in materia idraulica, ridimensionando la concezione tradizionale della bonifica come strumento di miglioramento economico-agricolo ed esaltando invece le finalità di risanamento igienico e di profilassi antimalarica. Il ministero dei Lavori Pubblici diveniva pertanto il titolare di quegli interventi che il ministero dell'Agricoltura, fino ad allora considerato competente in fatto di governo idraulico, non avrebbe mai potuto esercitare con piena e mirata duttilità. Il Governo avrebbe quindi assunto direttamente la tutela e la ispezione sulle opere di bonifica di laghi, stagni, paludi e terreni paludosi in vista di un bene qualitativamente superiore rappresentato e soddisfatto dalla Pubblica Amministrazione.

16

Tali obiettivi erano perseguiti mediante l'individuazione di due categorie di opere bonificatorie definite dall'art. 4 della legge Baccarini: alla prima appartenevano le opere in cui il miglioramento agricolo ne avesse comportato uno altrettanto cospicuo relativamente allo stato igienico del territorio; tutte le opere che, al contrario, non avessero potuto vantare il *quid pluris* di tale *melioratio* sarebbero state classificate come appartenenti alla seconda categoria. Proprio su tale criterio discretivo era fondato e legittimato l'intervento diretto dello Stato.

17

7 Serpieri, *La bonifica* cit., pp. 78-79.

8 Gianzana, *Dei consorzi* cit., pp. 164 ss.

La soluzione giuridica adottata per coniugare l'interesse collettivo al risanamento del territorio e l'efficacia dell'azione bonificatoria che, in quanto tale, doveva riunire il contributo di tutti i proprietari, era appunto il consorzio, che, in quanto finalizzato all'esecuzione di opere di prima categoria e pertanto obbligatorie, veniva qualificato in virtù dell'art. 5 dall'elemento della coazione. La coattività consortile aveva la sua ragione d'esistere nella inefficacia o inattitudine delle singole forze e volontà individuali a concorrere in modo congruo e sinergico alla realizzazione di un interesse pubblico: la legge Baccarini fondava la legittimità della costituzione coattiva di un consorzio a connotazione pubblicistica proprio in vista di un'obbligatoria funzione sussidiaria rispetto a quella inefficacia e a quella inattitudine. La natura giuridica del consorzio coattivamente costituito ne poneva la relativa disciplina nell'ambito del diritto amministrativo, in quanto pubblici erano gli interessi da perseguire e pubbliche le opere da realizzare.

18

Il consorzio coattivo era costituito con il concorso dello Stato, delle Province, dei Comuni e dei proprietari. Le spese consortili di bonifica sarebbero state sostenute per metà dallo Stato - ed ecco venir meno il tabù dell'impegno finanziario pubblico -, per un ottavo dalla Provincia o dalle Province coinvolte, per un altro ottavo dal Comune o dai Comuni interessati e infine, per l'ultimo quarto, dai proprietari dei terreni bonificandi, distinti in classi di contribuzione in base all'utilità ricavata dalle opere. E proprio per scongiurare l'eventualità di un ingiustificato arricchimento privato a fronte di una spesa pubblica, l'art. 11 introduceva l'istituto della „plusvalenza“, mediante il quale era possibile individuare il criterio del rimborso a favore dell'ente erogatore in ragione dell'aumento di valore del fondo privato bonificato. A completamento di un quadro per molti versi decisamente innovativo, va precisato come le opere di prima categoria, in quanto destinate a soddisfare interessi pubblici, avrebbero dovuto essere curate dallo Stato; solo in subordine, qualora ne facessero domanda e fossero altresì in grado di dimostrare la congrua consistenza delle risorse finanziarie, gli interessati riuniti, dietro apposita autorizzazione, in consorzio avrebbero potuto provvedervi direttamente.

19

Alla seconda categoria appartenevano tutte le bonifiche che non comportassero necessariamente un cospicuo miglioramento igienico del territorio. Le relative opere avrebbero dovuto essere compiute e mantenute da appositi consorzi, i quali, secondo gli artt. 14 e 15, sarebbero potuti essere volontari oppure obbligatori: i primi sorgevano per spontanea iniziativa dei soggetti interessati; i secondi, in vista di un interesse di pubblica igiene o di un rilevante incremento agricolo, per iniziativa dei medesimi interessati, della giunta municipale, della deputazione provinciale o del prefetto per conto dello Stato (art. 18). Alle spese di bonifica di seconda categoria nei consorzi obbligatori, avrebbero contribuito lo Stato, le Province, i Comuni per un decimo ciascuno, i singoli proprietari per il restante.

20

La legge Baccarini rappresentava certamente una svolta: poneva in rilievo l'interesse pubblico al risanamento del territorio; superava le resistenze alla partecipazione dello Stato; affidava un ruolo centrale al consorzio nella sua triplice qualificazione (coattivo, obbligatorio, volontario). Malgrado ciò, la ricaduta pratica della normativa del 1882 fu assai deludente. In particolare, appariva poco incoraggiata l'iniziativa dei privati, che, se da un lato erano più attratti dal consueto obiettivo dell'incremento di produttività agraria più che dal risanamento del territorio, i cui costi sopportavano in larga misura, dall'altro non trovarono nella normativa strumenti d'incentivo adeguati. 21

A questo inconveniente aveva cercato subito di porre riparo la legge n. 1489 dell'8 luglio 1883, la quale provvedeva ad emancipare il concetto baccariniano di bonifica dalle sue prevalenti finalità risanatrici ed antimalariche per valorizzare, e rendere pertanto più appetibili, quelle squisitamente agrarie, oltre a predisporre efficaci interventi di espropriazione dei fondi di titolari inadempienti. Un ulteriore, notevole apporto venne dato dalla legge voluta dal ministro Francesco Genala, la n. 3962 del 4 luglio 1886: essa consentiva con maggiore facilità l'esecuzione delle opere bonificatorie non soltanto a quegli interessati che, riuniti in consorzio, dimostrassero di avere i mezzi necessari sufficienti, ma anche a private società o persino, dietro specifiche cautele, a singoli imprenditori, prevedendosi il pagamento di una quota annuale da parte dello Stato e, soprattutto, abolendosi il rimborso della plusvalenza. Sulla stessa linea, ma con maggiore incisività, la legge 6 agosto 1893 n. 463, la quale sancì l'obbligo dello Stato di concedere l'esecuzione delle opere di bonifica di prima categoria ai consorzi, dichiarati pertanto „obbligatori“ e favoriti da agevolazioni fiscali e creditizie. 22

Le norme organizzative vennero raccolte nel regolamento del 7 settembre 1887. Il punto di forza era costituito dalla individuazione di una procedura normalizzata e dettagliatamente descritta: una volta individuato il comprensorio dei lavori bonificatori di prima categoria, il ministero dei Lavori pubblici avrebbe dovuto convocare i proprietari interessati per la redazione dello statuto - perno centrale di legittimità e di funzionamento attorno a cui ruotava la vita del consorzio - in cui sarebbero stati fissate tra l'altro la sede, la costituzione e le attribuzioni del consiglio dei delegati e della eventuale deputazione amministrativa, le norme per la validità delle deliberazioni assunte dall'assemblea, dal consiglio o dalla deputazione e quelle per la redazione dei bilanci preventivi e consuntivi. 23

Neppure le integrazioni alla legge Baccarini effettuate tra il 1886 ed il 1893 produssero però gli effetti desiderati, malgrado le ulteriori novità introdotte dalla legge 11 dicembre 1897 n. 4642 sulla bonifica dell'Agro Romano. La legislazione non appariva in grado di scalfire l'inerzia dei proprietari e la sostanziale indifferenza con cui il mondo dell'imprenditoria guardava alle bonifiche come opportunità di congruo profitto. 24

Debolezza strutturale del ceto produttivo italiano di quello scorcio di secolo? Inadeguatezza degli strumenti giuridici e fiscali forniti dell'ordinamento? Il dibattito nella storiografia è tuttora aperto⁹.

Quel che può per intanto segnalare lo storico del diritto è che a quegli anni risale l'edificazione concettuale di un istituto, quello consortile per l'appunto, che portava in sé grandi opportunità di incidere su un territorio ancora da strappare alla arretratezza ma anche evidenti contraddizioni nella sua doppia natura pubblica e privata. Il consorzio come forma di *self-government* dotato di una condizione privilegiata derivante dagli obiettivi e dai mezzi per attuarli poteva contare su poteri assimilabili e per certi versi identici a quelli della pubblica autorità. L'autonomia amministrativa ad esso riconosciuta era comunque ristretta, in quanto strettamente circoscritta e vincolata allo scopo da perseguire, così come delineato dallo statuto. Quella autonomia, ad ogni modo, conferiva piena qualità di diritto amministrativo agli atti compiuti dal consorzio nell'esercizio delle sue funzioni e nel raggiungimento dei suoi obiettivi, con la rilevante conseguenza, tra le altre, di rendere improponibile il ricorso presso l'autorità amministrativa: si pensi ad esempio, agli atti di occupazione di private proprietà, che seguono la medesima procedura delle espropriazioni per pubblica utilità; o ancora, al diritto di esigere contributi nei confronti dei consorzisti¹⁰.

25

Il consorzio è ente autonomo e pertanto, nei limiti dei suoi poteri, è idoneo all'adozione di qualsiasi provvedimento ritenuto opportuno, fatti salvi i diritti civili la cui lesione può legittimamente dar luogo ad azione giudiziaria presso il giudice ordinario competente. Meno significativo, invece, il ruolo di titolare di proprietà privata assunto dal consorzio medesimo, di regola limitato alle opere realizzate, con conseguente ed inevitabile frattura con i proprietari consorzisti, i quali, pur essendo in linea di principio i protagonisti

26

9 F. Cazzola, *Bonifiche e investimenti fondiari*, in A. Berselli (cur.), *Storia della Emilia Romagna*, I, Bologna 1977, pp. 209 ss.; Id., *Tecnici e bonifica nella più recente storiografia sull'Italia contemporanea*, in „Società e storia“, 32 (1986), pp. 419 ss.; G. Porisini, *Bonifiche e agricoltura nella bassa Valle Padana (1860-1915)*, Milano 1978; P. Bevilacqua - M. Rossi Doria, *Lineamenti per una storia delle bonifiche in Italia dal XVIII al XX secolo*, in Eid. (curr.), *Le bonifiche in Italia dal '700 a oggi*, Roma-Bari 1984, pp. 3 ss.; M. Rossi-Doria, *Cinquant'anni di bonifica*, a c. di G.G. Dell'Angelo, Roma-Bari 1989.

10 Sulla natura giuridica dei consorzi, da quelli agricoli a quelli idraulici e, tra essi, quelli più specificamente di bonifica, R.S. Trentin, *Della natura giuridica dei consorzi amministrativi di bonifica nella legislazione italiana e di alcune questioni preliminari ed attinenti*, in „Archivio giuridico Filippo Serafini“, s. III, 7 (1907), pp. 3 ss.; D. Bignardi, *Bonifica*, in *Novissimo Digesto Italiano*, 2, Torino 1958, pp. 502 ss.; A. Moschella, *Bonifica*, in *Enciclopedia del diritto*, 5, Milano 1959, pp. 530 ss.; C. Petrocchi, *Consorzi di bonifica integrale*, in *Novissimo Digesto Italiano*, 4, Torino 1959, pp. 254 ss.; A. Vitale - C. Petrocchi, *Consorzi idraulici*, in *Novissimo Digesto Italiano*, 4, Torino 1959, pp. 265 ss.; L. Acrosso, *Consorzi in agricoltura*, in *Enciclopedia del diritto*, 10, Milano 1961, pp. 389 ss.; F. Milani, *Consorzi reali in agricoltura. Parte speciale*, Milano 1961; G. Miele - G. Stancanelli, *Consorzi amministrativi*, in *Enciclopedia del diritto*, 10, Milano 1961, pp. 408 ss.; A. Abrami, *Consorzi di bonifica integrale*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino 1980, Appendice, II, pp. 482 ss.; A. Clarizia, *Bonifica*, in *Enciclopedia giuridica*, 5, Roma 1988, pp. 1 ss.; G. Galloni, *Il rapporto giuridico di bonifica*, Milano 1964; C. Lega, *Diritto della bonifica*, Milano 1992.

dell'ente, appaiono in realtà assai recalcitranti nel subire gli oneri da esso derivanti e imposti. Da qui la sporadica, quasi del tutto assente, iniziativa privata, regolarmente latitante quando l'autorità di governo e gli enti locali mancavano di supplire con specifiche forme di intervento.

Le contraddizioni e le opportunità di sviluppo dell'istituto consortile furono ben presenti agli esponenti più avvertiti della classe dirigente italiana tra fine Ottocento e primo Novecento, ma non sempre le soluzioni adottate si spinsero nella direzione di ridurre le prime ed esaltare le seconde: troppo pesanti apparivano i retaggi per così dire ideologici che avrebbero voluto uno Stato in funzione di tutore neutrale delle autonome leggi di sviluppo del Paese e una figura di proprietario-imprenditore libera da vincoli di matrice pubblicistica.

27

Sono retaggi che, mi sembra, sono ancora chiaramente ravvisabili nell'opera del ministro dei Lavori Pubblici Giuseppe Pavoncelli, fautore del primo testo unico sulle bonifiche, quello n. 195 del 22 marzo 1900. Il vero punto di forza della nuova normativa consiste senz'altro nell'ampliamento del concetto di bonifica, non soltanto coincidente con il mero prosciugamento del territorio, ma onnicomprensivo di tutte quelle opere che al medesimo territorio fornivano elementi di sviluppo considerate non più come accessorie ed eventuali, bensì invece essenziali ad una visione maggiormente ampia e sinergica del bonificamento: un vero e proprio preludio, mi sembra, all'imminente idea di bonifica integrale.

28

Se per un verso il T.U. del 1900 manteneva il caposaldo della doppia classe delle opere bonificatorie introdotte dalla legge Baccarini, per l'altro può essere invece sottolineato il rilancio di uno strumento giuridico tutt'altro che nuovo, ma che sembra ora trovare in questa sede una centralità coerente ai tanti settori di sviluppo economico in cui lo Stato rivendicava un ruolo di primaria, decisiva importanza. La scelta della concessione amministrativa piuttosto che dell'appalto ai fini dell'assegnazione dell'esecuzione delle opere presupponeva l'idea predominante della potestà d'impero della pubblica amministrazione piuttosto che la mera realizzazione del manufatto. Era un'opzione che finiva col far risaltare l'esercizio privato di pubbliche funzioni o servizi, in cui il concessionario si trovava ad esercitare un'attività di natura suppletiva di quelle tipiche della pubblica autorità; ne erano tracce sensibile le potestà pubblicistiche e d'imperio di cui il privato veniva investito, quasi ad assumere il ruolo di organo indiretto della pubblica amministrazione. Con l'appalto, invece, su un piano di minor spessore potestativo ma di maggior evidenza contrattuale, sveltava in primo piano il momento dell'esecuzione materiale delle opere, pur con le prevalenze peculiari assicurati al soggetto pubblico¹¹.

29

11 E. Silvestri, *Concessione amministrativa*, in *Enciclopedia del diritto*, 7, Milano 1961, pp. 370 ss.; L. Mannori - B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari 2001, pp. 389-392.

L'affidamento in concessione delle opere di bonifica da parte dello Stato poneva la legge Pavoncelli sulla stessa orbita di altre attività strategiche della pubblica amministrazione tra fine Ottocento e primi del Novecento (si pensi non solo all'estrazione mineraria, ma anche alle ferrovie, alle linee telefoniche ecc.): non per nulla proprio in quegli anni si moltiplicano le riflessioni dottrinali sullo strumento giuridico della concessione da parte dei giuristi di diritto amministrativo, come, ad esempio, Oreste Ranelletti, che proprio alla concessione - nella sua specificità rispetto all'autorizzazione amministrativa (tipico delle concessioni «è la creazione del diritto», mentre delle autorizzazioni «il permesso dell'esercizio o dell'acquisto del diritto) - aveva dedicato pagine di rara chiarezza e di evidente adesione a un quadro giuridico-economico in cui lo Stato e la legge, pur in un contesto concettuale di marca pandettistica, detenevano un ruolo di indiscutibile preminenza¹².

Un ruolo che poteva però produrre anche esiti paradossali sotto l'angolo visuale del giurista, il quale era costretto a registrare - come fu costretto il Trentin in un suo articolato saggio del 1907 sulla «natura giuridica dei consorzi amministrativi di bonifica» - la natura *sui generis* del consorzio nella veste di ente concessionario, «in quanto che non sempre esso diviene tale per volontà propria, ma alle volte può aversi il caso, strano ed apparentemente assurdo, di una concessione *imposta* dal concedente»¹³.

Ma, tornando alla realtà delle concrete realizzazioni pratiche, non sempre coincidenti per la verità con gli auspici dei legislatori, lo strumento della concessione delle opere bonificatorie a favore dei consorzi costituiti dalle Province, dai Comuni e dai proprietari interessati non ebbe grande successo. Il fatto fu che le modalità previste dalla legge Pavoncelli risultarono oltremodo onerose e, pertanto, poco appetiti dai privati, i quali in effetti, consorziati o no, se ne servirono assai raramente. Se poi si aggiunga l'assoluto immobilismo degli enti locali, il quadro è completo: si registrarono solo sporadici episodi di concessioni, solo a consorzi esclusivamente privati, e comunque limitatamente al Settentrione. Non basta: non si trattava solo di registrare una scarsa propensione all'utilizzazione della concessione, bensì anche della desolante solitudine con cui i privati si trovarono costantemente ad affrontare la fase successiva alla realizzazione delle opere di bonifica. La manutenzione, infatti, costituiva un onere non indifferente e per di più protratto in un tempo indefinito, onere rispetto al quale lo Stato, e in genere la pubblica amministrazione, mostrò poca sensibilità, tranne che per l'esenzione ventennale

12 O. Ranelletti, *Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, in „Giurisprudenza italiana“, 4 (1894), parte IV, coll. 7 ss. Cfr. G. Cianferotti, *Stato di diritto, formalismo e pandettistica. Ranelletti e la costruzione dell'atto amministrativo*, in R. Gherardi - G. Gozzi (curr.), *Italia e Germania tra otto e Novecento*, Bologna 1992, pp. 37 ss.

13 Trentin, *Della natura giuridica dei consorzi amministrativi* cit., p. 35.

dell'imposta fondiaria sull'incremento di reddito riconosciuta a favore dei proprietari. Insomma, disinteresse dello Stato per la manutenzione, mancanza di obblighi specifici alla manutenzione medesima a carico dei proprietari interessati: un duplice fattore che finì, insieme a quanto detto a proposito della concessione, col privare di effettiva incisività il testo Pavoncelli. Il regolamento esecutivo approvato con r.d.l. 8 maggio 1904 n. 386 - per altro ancora oggi, residualmente, in vigore - non poteva aggiungere altro a un quadro normativo ben presto rivelatosi deludente.

Le insoddisfazioni per l'esito della legge Pavoncelli furono espresse dai bonificatori riuniti in congresso a Ferrara nel 1910, occasione in cui fu peraltro istituita la Federazione Nazionale delle Bonifiche. E fu in tale contesto che il ministro dei Lavori Pubblici Ettore Sacchi ebbe modo di lanciare, nel 1911, la nuova espressione, per tanti versi già anticipata dal Pavoncelli, di „bonifica integrale“.

33

Dalla consapevolezza dei limiti della normativa fino ad allora in vigore prese corpo una terna di leggi finalizzate, quantomeno nelle intenzioni, ad ovviare ad alcune delle carenze più evidenti nel testo unico del 1900. Si tratta della legge n. 774 del 13 luglio 1911, della n. 297 del 4 aprile 1912 e della n. 712 del 20 giugno dello stesso anno, con cui si provvedeva a migliorare il regime delle concessioni mediante la previsione di collaudi parziali in corso d'opera - per consentire pagamenti parziali a favore delle imprese, non più costrette ad anticipare tutta la spesa ed attendere la fine dei lavori ed il collaudo finale - e, in generale, a rafforzare il regime delle concessioni ai consorzi, considerati ormai come strumenti ordinari di realizzazione della bonifica, ora intesa nella sua „integralità“, organicamente comprensiva quindi dei suoi tradizionali obiettivi di risanamento igienico e di miglioramento agrario ed idraulico.

34

C'è di più: il d.l. n. 1255 dell'8 agosto 1918 mise a punto strumenti creditizi particolarmente favorevoli a sostegno dello sforzo economico dei consorzi dei proprietari in concessione di bonifica, allo stesso modo in cui il r.d. 2 ottobre 1921 n. 1332 approntò mutui agevolati (max 25 anni) convenzionati con istituti di credito locali per le relative opere. Nel frattempo, il d.l. 28 novembre 1919 n. 2405 introdusse la possibilità di rilasciare la concessione di bonifica agraria e idraulica a singoli privati, autorizzandoli anche alle eventuali espropriazioni che si fossero rese necessarie nell'ambito del comprensorio. Fallito invece l'esperimento avanzato con la legge 20 agosto 1921 n. 1177 di costituire enti speciali autonomi, abbandonato appena un paio di anni dopo.

35

L'incentivazione dell'intervento privato restava e resterà il punto dolente. Luigi Fano, direttore generale del Consorzio della Grande Bonificazione Ferrarese dal 1914 al 1931, docente universitario a Padova e componente della commissione ministeriale incaricata di stendere il T.U. della legislazione di bonifica del 1933, proprio negli anni Venti si

36

esprimeva sul punto con singolare ed incontrovertibile forza, palesando una concezione ‘morale’ della proprietà presa in prestito dalle ideologie dominanti dello ‘Stato etico’: «Per molti anni infatti il proprietario dovrà profondere fatiche e capitali prima che da quelle e da questi possa trarre adeguato beneficio, e bene spesso avviene che in definitiva il premio è relativamente scarso..., ma... solo così, secondo i moderni concetti di proprietà individuale, potrà rendersi degno di possedere. Quegli che invece nella più parte dei casi fa ciò che comunemente dicesi un buon affare, è lo Stato...»¹⁴.

E non può a questo proposito passare sotto silenzio il singolare contributo che proprio sul delicatissimo e dolente problema della scarsità dei fondi privati da destinare alle opere di bonifica e di relativa manutenzione volle dare Roberto Trifone. In un articolo dal titolo *Il dominio diviso e la sua applicazione ai terreni di bonifica* apparso nel 1933 sulla Rivista di diritto agrario, l’illustre giurista e storico del diritto proponeva - senza apprezzabile esito, a dire il vero - di rispolverare e di aggiornare quell’antico istituto di origine medievale al fine di esemplare su di esso un „contratto di bonifica“, con cui il ruolo giuridico del proprietario potesse risultare nettamente disgiunto da quello dell’imprenditore, al fine di sollevare il primo dal rischio dell’impresa e di consentire al secondo di mettere a profitto la propria abilità professionale¹⁵.

37

Siamo ormai agli anni in cui il fascismo si appresta a giocare la decisiva carta dello sviluppo agrario in aree del territorio nazionale in cui maggiore era l’arretratezza economica, non ignorando le connesse implicazioni di consenso popolare da incassare proprio presso gli strati sociali che su quello sviluppo riponevano urgenti aspettative di emancipazione. La raffica di interventi normativi prelusivi al decisivo testo del 1933 è il fedele specchio di un disegno che, pur palesando contraddizioni sul piano delle scelte tecniche, appariva coerente quanto all’indirizzo strategico da perseguire.

38

Andiamo con ordine. Il primo tassello è costituito dal r.d. 30 dicembre 1923 n. 3256. È un ulteriore passaggio verso l’approdo alla bonifica integrale. Certo, è pur vero che il testo appariva ancora bloccato sul versante meramente idraulico della bonifica, anche se nell’ambito di un’accezione molto ampia che andava oltre il mero prosciugamento del territorio e che comprendeva bensì le opere di difesa e di utilizzazione idrica, nonché il riassetto del territorio stesso; in altre parole, il risanamento strettamente igienico non era più considerato obiettivo prevalente e condizionante. In questo quadro, le bonifiche di prima categoria erano definite come quelle «che presentano vantaggi igienici od economici

39

14 L. Fano, *Storia ed utilità della bonifica integrale*, Vicenza 1927, pp. 55.

15 R. Trifone, *Il dominio diviso e la sua applicazione ai terreni di bonifica*, in „Rivista di diritto agrario“, 12 (1933), pp. 11 ss. Dello stesso Trifone, si veda anche R. Trifone, *Le funzioni dei consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario nel loro svolgimento storico*, in *Atti del primo Congresso nazionale di diritto agrario (Firenze, 21-23 ottobre 1935)*, Firenze 1935, pp. 459 ss.

di prevalente interesse sociale», relegando alla seconda categoria tutte le altre. La concessione diveniva lo strumento ordinario di esecuzione delle bonifiche, scomparendo del tutto l'intervento diretto dello Stato, il quale, ora, si limitava ad incentivare il concessionario mediante il mero alleggerimento proporzionale degli oneri. Il concessionario di cui parla la legge è individuato in forma privilegiata nel consorzio dei proprietari; soltanto in mancanza di esso la concessione poteva essere destinata a società o a singoli imprenditori privati. Ancora una volta, tra i concessionari previsti dalle norme vi erano Comuni e Province ma, una volta di più, gli enti locali si guardarono bene dall'attivarsi in tal senso, al contrario di quanto fece l'Opera Nazionale dei Combattenti, che di quella sorta di concessioni ne ottenne diverse.

Secondo tassello: il r.d.l. n. 753 del 18 maggio 1924 sulle trasformazioni fondiarie di pubblico interesse. Con esso si segnala lo sganciamento definitivo della bonifica dal suo presupposto di risanamento idraulico. L'art. 1, in particolare, annoverava tra le trasformazioni fondiarie di pubblico interesse anche le «opere di bonificazione agrario e di colonizzazione interessanti più fondi», affidandone l'esecuzione al governo e definendo „obbligatorio“ il miglioramento a carico dei rispettivi proprietari. Su tale presupposto, quelle opere che dalla pregressa legislazione non erano qualificate come pubbliche erano assunte ora, purché coinvolgenti più fondi e concorrenti ad un piano di trasformazione fondiaria, tra i compiti dello Stato. Compito che lo Stato medesimo assolveva sempre mediante l'ormai consolidato strumento della concessione governativa, con la solita preferenza per i consorzi dei proprietari. Va detto che, oltre a quelli di bonifica, la legge 753 prevedeva, introdotti per la prima volta nell'ordinamento, anche i consorzi di trasformazione fondiaria, i quali, pur potendo comprendere nei loro obiettivi anche la bonifica, in realtà estendevano il loro raggio d'azione ad interventi ben più ampi, come la viabilità e le opere montane, ad esempio. Consorzi di bonifica e consorzi di trasformazione fondiaria vissero per qualche anno, quando vennero assorbiti in un unico istituto consortile dalla legge del 1933.

40

Prima però di arrivare a quella fatidica data, va registrato il r.d. 12 settembre 1929 n. 1661, che istituiva una direzione unica - rappresentata da un Sottosegretariato per la bonifica integrale istituito presso il Ministero dell'Agricoltura - con la funzione di vigilare sull'applicazione di tutte le leggi sulla bonifica integrale. Quel Sottosegretariato avrebbe altresì avuto la presidenza di enti parastatali quali l'Associazione Nazionale dei Consorzi di Bonifica.

41

Nell'agosto del 1923 era stato chiamato proprio alla carica di sottosegretario di Stato per l'Agricoltura Arrigo Serpieri, eminente figura di agrarista a tutto tondo, capace di coniugare una solida preparazione teorica e pratica con una forte aspirazione ideale al progresso economico e sociale della nazione, specialmente a beneficio degli strati della

42

popolazione meno favorita dalla concentrazione proprietaria del latifondo, da incanalare, con opportuni supporti normativi, nell'alveo di una produttività condivisa in cui lo Stato avrebbe dovuto svolgere, pur in un quadro liberale, un decisivo ruolo di impulso e di riequilibrio.

Serpieri concepiva la bonifica come «la coordinata attuazione delle opere ed attività rivolte ad adattare la terra e le acque ad una più elevata produzione e convivenza rurale»¹⁶. Il contesto „civile“ entro cui realizzare e mantenere un manufatto che a questo punto, è evidente, andava ben oltre il mero dato tecnico-agrario, richiamava illustri precedenti, tra cui l'amato Gian Domenico Romagnosi, rievocato dal Serpieri soprattutto in quei versanti della sua opera del regime delle acque in cui si parla di «incivilimento» come «modo di essere della vita di uno Stato», finalizzato ad un «colta e soddisfacente convivenza»¹⁷. Per il sottosegretario bolognese la „bonifica integrale“ andava posta in relazione necessaria con la riforma agraria, intesa come una organica attività di natura coattiva attraverso la quale lo Stato, a fini della colonizzazione, attuava l'obiettivo «di mutare la struttura sociale della proprietà, espropriando i proprietari esistenti e sostituendoli con altri aventi caratteristiche più desiderate»¹⁸. Era un traguardo di grande impatto sociale. Si ponga mente al fatto che nel disegno serpieriiano le iniziative che in forma coattiva o meno realizzavano la ricomposizione delle proprietà frammentate erano pienamente considerate „opere“ di bonifica¹⁹.

43

Pur riuscendo a fare approvare un testo normativo capitale come quello della legge 13 febbraio 1933 n. 215 sulla bonifica integrale, le implicazioni fortemente sociali della sua iniziativa politica e legislativa, tali da implicare il superamento - in termini quasi 'eversivi' - del dogma della intangibilità della privata proprietà e l'affermazione della espropriabilità dei proprietari inadempienti, provocarono la decisa reazione dei latifondisti, che già nel 1935 ottennero l'esonero di Serpieri dalla carica di sottosegretario al Ministero dell'Agricoltura, malgrado nell'ultimo discorso alla Camera dei Deputati, quello da lui tenuto il 12 dicembre 1934, egli insistesse nell'attestare come la legge del '33 fosse da applicare «non contro i proprietari, ma coi proprietari», parlando di meri „vincoli“ «entro i quali deve muoversi la libertà dei proprietari» e ricordando come la facoltà di esproprio fosse già stata introdotta nell'ordinamento italiano sin dalla legge 8 luglio 1883 n. 1489 istitutiva della bonifica dell'Agro Pontino.

44

Ma proviamo a riassumere i punti più qualificanti della legge 215/1933, concepita dal

45

16 Serpieri, *La bonifica* cit., p. 163.

17 Ivi, p. 4.

18 Ivi, p. 199.

19 Moschella, *Bonifica* cit., pp. 547-551.

Serpieri come integrazione e perfezionamento della legislazione in materia di bonifica e di agricoltura emanata negli anni Venti²⁰.

L'art. 59 definiva i consorzi di bonifica come «persone giuridiche pubbliche». La relativa autonomia si esprimeva nei poteri di emanazione di regolamenti amministrativi interni, di imposizione di contributi, di polizia, di esproprio, nella facoltà di darsi liberamente il proprio statuto - fatti salvi i controlli e certe forme di ingerenza del Ministero dell'Agricoltura -, nonché nell'efficacia normativa del piano generale di bonifica, che, assieme allo statuto stesso, si configuravano come i documenti centrali e 'fondativi' del consorzio di bonifica. Ora, proprio la natura di persona giuridica pubblica di tale consorzio lo distingueva nettamente da quello di miglioramento fondiario, che, ai sensi dell'art. 863 del codice civile venturo, verrà confermato nella sua essenza di persona giuridica di diritto privato.

46

Ma l'idea di miglioramento fondiario restava fortemente collegata a quella di bonifica: anzi, è possibile dire che, secondo Serpieri, il sinergico coordinamento delle due attività finiva col coincidere con la „bonifica integrale“²¹. Si trattava di una visione di amplissima portata, che ereditava la faticosa elaborazione agraria e giuridica di almeno un cinquantennio: i «rilevanti vantaggi igienici, demografici, economici o sociali» apportati dalle opere di bonifica in base ad un piano generale di lavori si estendevano non soltanto alle zone paludose ma anche ai terreni montani dissestati.

47

In questo quadro qui riassunto per essenziali capi, emerge la centralità del concetto di „comprensorio“, l'ambito territoriale entro cui opera la bonifica e assumono peculiare qualificazione le attività dei relativi consorzi. L'importanza del comprensorio - non vi sono né bonifica né consorzio di bonifica senza comprensorio - è confermata dall'obbligo di trascrizione, che, tra l'altro, serve a distinguere i comprensori di prima categoria da quelli di seconda, in base alla prevalenza o meno dei fini di colonizzazione.

48

Le opere realizzate dai consorzi devono essere previste da un „piano generale di bonifica“. Esse vengono realizzate direttamente dallo Stato col concorso dei privati qualora vengano riconosciute di carattere pubblico, cioè di interesse comune (ad es., bonificazione idraulica, stabilizzazione del terreno, razionalizzazione idrica, opere stradali, ricomposizione delle unità frammentate), direttamente ed obbligatoriamente dai proprietari col contributo dello Stato se di carattere ed utilità privata, cioè di interesse particolare delle singole proprietà.

49

20 La legge 215/1933 viene illustrata, tra gli altri, oltre che dallo stesso Serpieri, *La bonifica* cit., pp. 138 ss., anche da E. Jandolo, *La legge sulla bonifica integrale*, Padova 1935, e da Moschella *Bonifica* cit., pp. 535 ss. Si vedano anche A. Serpieri, *La legge sulla bonifica integrale nel quinto anno di applicazione*, Roma 1935, e G. Tassinari, *La bonifica integrale nel decennale della legge Mussolini*, Roma 1939.

21 Cfr. A. Serpieri, *La bonifica integrale*, in *Atti del Congresso per la bonifica integrale (Roma, 20 gennaio 1929)*, Roma 1929, pp. 17 ss.

Nell'impianto normativo approntato da Serpieri, il consorzio - costituito su iniziativa dei privati e solo eccezionalmente d'ufficio su impulso del ministero - appare legittimato nella sua esistenza e nel suo funzionamento da uno statuto e da un piano generale di bonifica, in virtù del quale, una volta approvato dagli organi governativi competenti, le opere pubbliche debbono essere eseguite per concessione, vale a dire in luogo e per conto dello Stato stesso. In tal senso, gli esecutori ordinari delle bonifiche risultano essere i consorzi dei proprietari e, soltanto in via sussidiaria e in determinati casi, dai Comuni e dalle Province o, assai raramente, dallo Stato. Va notato come opere private, quelle cioè che realizzano un mero miglioramento fondiario, possano essere eseguite dal consorzio a spese del proprietario inadempiente o, se del caso, sottoponendolo ad esproprio. È uno degli aspetti, mi sembra, in cui traspare con maggiore evidenza il ruolo promotore di rilancio agricolo voluto dal Serpieri per il consorzio di bonifica²².

50

Occorre dire che il codice civile del 1942, agli artt. 857-865, recepì pienamente i criteri informativi della bonifica integrali voluti da Serpieri ed espressi nel T.U. del 1933: distinzione tra consorzi di bonifica (art. 862) e di miglioramento fondiario (art. 863); differenziazione delle opere di competenza dello Stato da quelle a carico dei privati (artt. 859 e 861); concorso dei proprietari alle spese in ragione del beneficio ottenuto (art. 860); evidenza assunta da comprensorio e piano generale delle opere, con rinvio a legge speciale (art. 858); possibilità di ricorso all'esproprio (art. 865). Unica novità sostanziale, quella di considerare normale e non più eccezionale la costituzione d'ufficio del consorzio di bonifica in caso di mancata iniziativa dei privati (art. 862 comma 3).

51

Mi sembra di poter dire che, dopo il poderoso contributo dato da Arrigo Serpieri, null'altro di altrettanto decisivo verrà più introdotto dall'ordinamento o dalla riflessione della dottrina sull'istituto consortile. Nel 1941 Eliseo Jandolo, alla vigilia dell'entrata in vigore del nuovo codice civile, ebbe modo di affermare come ormai la bonifica avesse cessato di essere soltanto un temporaneo sforzo teso al miglioramento del territorio, bensì avesse assunto il carattere definitivo di una «esigenza normale del progresso agricolo», o addirittura, con una più pregnante asserzione, «un modo d'essere della proprietà privata»²³. E ancora, negli anni Cinquanta, poteva sottolineare con forza come il consorzio non fosse «soltanto l'associazione dei proprietari e perciò l'esponente esclusivo dei loro interessi», bensì anche e soprattutto «il mezzo giuridico di cui il legislatore si è servito per portare ad unità, attraverso la comunanza dell'organo, l'attività pubblica e privata ed assicurarne il

52

22 Cfr. A. Serpieri, *Gli organi della bonifica*, in Aa.Vv., *Bonifica e colonizzazione. Le bonifiche italiane*, II, s.e., Roma 1939, pp. 23 ss.

23 E. Jandolo, *La bonifica nel nuovo codice civile*, in „Bollettino delle Federazione dei Consorzi“, febbraio 1941, cit. in Serpieri, *La bonifica* cit., pp. 148-149.

necessario coordinamento»²⁴. Parole provenienti da una voce autorevole, certo, ma pronunziate proprio pochi anni prima che il ministro dell'Agricoltura Giuseppe Medici denunciasse la situazione di profonda crisi in cui versavano i consorzi di bonifica²⁵.

Non spetta forse allo storico del diritto dare valutazioni sugli attuali indirizzi politici e legislativi assunti in materia di tutela del territorio. Quel che appare evidente, comunque, è il progressivo arretramento dello Stato in alcune aree d'intervento che, sino a qualche decennio fa, apparivano strategiche. Le bonifiche non fanno certo eccezione a questo processo che sembra, per molti versi, irreversibile. I privati, pur riuniti in consorzio, affrontano ormai in quasi completa solitudine gli oneri di una manutenzione che ancor oggi, pur se in un contesto di tutela assai differente, appaiono fondamentali per l'equilibrio ambientale del nostro territorio nazionale. L'avviato processo di regionalizzazione di alcune funzioni di esclusiva e concorrente competenza dello Stato rischiano, sotto diversi aspetti, di usurare alcuni dei principi guida andatisi affermando a partire dalla fine dell'Ottocento e reinterpretati nei decenni del dopoguerra alla luce delle istanze poste dallo stato sociale, appannando il ruolo storico assunto dai consorzi amministrativi di bonifica, di cui oggi si continua a discutere, nel mutato contesto istituzionale, la natura (enti pubblici economici qualificabili come autonomie funzionali o enti strumentali regionali eventualmente privatizzabili in società per azioni²⁶?). Infine, il tanto decantato principio di sussidiarietà minaccia, in certi settori dell'economia e della società, di aggiungere all'onerosità degli impegni connessi alla titolarità privata di beni immobili le incertezze del quadro normativo e delle competenze dei soggetti pubblici.

53

Eppure, alcune regioni italiane hanno provveduto con chiarezza d'intenti ad esaltare il ruolo pubblico, del resto già ben presente nella nostra Costituzione, là dove - in pieno spirito serpietario, verrebbe voglia di dire - si afferma che, «Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive». Così ha fatto l'Emilia-Romagna, che, con legge regionale 2 agosto 1984 n. 42 dal titolo „Nuove norme in materia di enti di bonifica“, ha ribadito in via preliminare l'importanza della difesa del suolo in un contesto

54

24 E. Jandolo, *Consorzi di bonifica ed enti riforma fondiaria*, in „Rivista di diritto agrario“, 29 (1951), pp. 164-165.

25 G. Medici, *Il dovere dei consorzi*, in P. Bevilacqua - M. Rossi Doria (curr.) *Le bonifiche in Italia dal '700 a oggi*, cit., pp. 400 ss.

26 Su questi temi, cfr. S. Lenzi, *Difesa del suolo, gestione delle risorse idriche e sviluppo sostenibile: la funzione di bonifica nel quadro delle autonomie e delle riforme istituzionali*, tesi di specializzazione presso la SP.I.S.A. di Bologna, relatrice prof.ssa Endrici, anno accademico 2000-01 (consultabile on-line su <http://www.acqualab.it>).

di ricaduta collettiva dei relativi benefici: «La Regione Emilia-Romagna riconosce, promuove ed organizza l'attività di bonifica come *funzione essenzialmente pubblica* ai fini della difesa del suolo e di un equilibrato sviluppo del proprio territorio, della tutela e della valorizzazione della produzione agricola e dei beni naturali, con particolare riferimento alle risorse idriche» (art. 1).

Mi sembra pertanto di poter dire che le faticose acquisizioni di consapevolezza da parte della nostra classe politica a partire dall'Unità sulla centralità del territorio come risorsa per lo sviluppo nazionale vengano in questa sede pienamente ereditate, pur con le dovute integrazioni relative alla sempre maggiore importanza assunta dalla politica ambientale e di difesa del suolo. Una consapevolezza però, va detto con chiarezza, che rischia di sprofondare nell'alternanza tra caos e vuoto normativo, nella giungla delle competenze funzionali, nei conati di malinteso federalismo, nell'accidia che sempre provoca l'incomprensione delle priorità di tutela dei beni nazionali.

BIBLIOGRAFIA

- A. Abrami, *ConSORZI di bonifica integrale*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Utet, Torino 1980, Appendice, II, pp. 482 ss.
- L. Acrosso, *ConSORZI in agricoltura*, in *Enciclopedia del diritto*, 10, Giuffrè, Milano 1961, pp. 389 ss.
- L. Antonielli, *L'amministrazione delle acque dalla Repubblica cisalpina alla Repubblica italiana*, in *L'amministrazione nella storia moderna*, Giuffrè, Milano 1985, I, pp. 805 ss.
- P. Bevilacqua - M. Rossi Doria, *Lineamenti per una storia delle bonifiche in Italia dal XVIII al XX secolo*, in Eid. (curr.) *Le bonifiche in Italia dal '700 a oggi*, Laterza, Roma-Bari 1984, pp. 3 ss.
- D. Bignardi, *Bonifica*, in *Novissimo Digesto Italiano*, 2, Utet, Torino 1958, pp. 502 ss.
- E. Campos, *I consorzi di bonifica nella Repubblica Veneta*, Cedam, Padova 1937
- G. Carlino, *Bonifica*, in *Nuovo Digesto Italiano*, 2, Utet, Torino 1937, pp. 475 ss.
- U. Casari, *Giuseppe Luosi e altri intellettuali estensi alla fine del Settecento*, Edizioni Fiorini, Verona 1995
- F. Cazzola, *Bonifiche e investimenti fondiari*, in A. Berselli (cur.), *Storia della Emilia Romagna*, I, University Press, Bologna 1977, pp. 209 ss.
- F. Cazzola, *Tecnici e bonifica nella più recente storiografia sull'Italia contemporanea*, in „Società e storia“, 32 (1986), pp. 419 ss.
- G. Cianferotti, *Stato di diritto, formalismo e pandettistica. Ranelletti e la costruzione dell'atto amministrativo*, in R. Gherardi - G. Gozzi (curr.), *Italia e Germania tra otto e Novecento*, il Mulino, Bologna 1992, pp. 37 ss.
- A. Clarizia, *Bonifica*, in *Enciclopedia giuridica*, 5, Treccani, Roma 1988, pp. 1 ss.
- L. Fano, *Storia ed utilità della bonifica integrale*, Arti grafiche G. Rossi & C., Vicenza 1927
- G. Galloni, *Il rapporto giuridico di bonifica*, Giuffrè, Milano 1964
- E. Ghidoni, *Il movimento riformatore e le campagne mirandolesi alla fine del '700*, in „Atti e memorie della Deputazione di storia patria per le antiche provincie modenesi“, s. X, 12 (1977), pp. 179 ss.
- S. Gianzana, *Dei consorzi di irrigazione, di difesa, di scolo e di bonifica*, Utet, Torino 1880
- E. Jandolo, *La legge sulla bonifica integrale*, Cedam, Padova 1935
- E. Jandolo, *ConSORZI di bonifica ed enti riforma fondiaria*, in „Rivista di diritto agrario“, 29 (1951), pp. 156 ss.

- C. Lega, *Diritto della bonifica*, Giuffrè, Milano 1992
- S. Lenzi, *Difesa del suolo, gestione delle risorse idriche e sviluppo sostenibile: la funzione di bonifica nel quadro delle autonomie e delle riforme istituzionali*, tesi di specializzazione presso la SP.I.S.A. di Bologna, relatrice prof.ssa Endrici, anno accademico 2000-01 (consultabile on-line su <http://www.acqualab.it>)
- L. Mannori - B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Laterza, Roma-Bari 2001
- G. Medici, *Il dovere dei consorzi*, in P. Bevilacqua - M. Rossi Doria (curr.) *Le bonifiche in Italia dal '700 a oggi*, cit., pp. 400 ss.
- G. Miele - G. Stancanelli, *Consorzi amministrativi*, in *Enciclopedia del diritto*, 10, Giuffrè, Milano 1961, pp. 408 ss.
- F. Milani, *Consorzi reali in agricoltura. Parte speciale*, Giuffrè, Milano 1961
- A. Moschella, *Bonifica*, in *Enciclopedia del diritto*, 5, Giuffrè, Milano 1959, pp. 530 ss.
- C. Petrocchi, *Consorzi di bonifica integrale*, in *Novissimo Digesto Italiano*, 4, Utet, Torino 1959, pp. 254 ss.
- G. Porisini, *Bonifiche e agricoltura nella bassa Valle Padana (1860-1915)*, Banca Commerciale Italiana, Milano 1978
- R. Porrini, *I consorzi amministrativi di opere pubbliche stradali, di difesa sui fiumi e torrenti, di scolo e di bonifica*, Niccolai, Firenze 1894
- O. Ranelletti, *Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, in „Giurisprudenza italiana“, 4 (1894), parte IV, coll. 7 ss.
- G.D. Romagnosi, *Della condotta delle acque e della ragione civile delle acque*, a c. di A. De Giorgi, Perelli e Mariani, Milano 1842-43
- M. Rossi-Doria, *Cinquant'anni di bonifica*, a c. di G.G. Dell'Angelo, Laterza, Roma-Bari 1989
- A. Serpieri, *La bonifica integrale*, in *Atti del Congresso per la bonifica integrale (Roma, 20 gennaio 1929)*, Corridoni, Roma 1929, pp. 17 ss.
- A. Serpieri, *La legge sulla bonifica integrale nel quinto anno di applicazione*, Poligrafico dello Stato, Roma 1935
- A. Serpieri, *Gli organi della bonifica*, in Aa.Vv., *Bonifica e colonizzazione. Le bonifiche italiane*, II, s.e., Roma 1939, pp. 23 ss.
- A. Serpieri, *La bonifica nella storia e nella dottrina*, Bologna 1947 (rist. an. Calderini, Bologna 1991)
- E. Silvestri, *Concessione amministrativa*, in *Enciclopedia del diritto*, 7, Giuffrè, Milano 1961, pp.

370 ss.

G. Tassinari, *La bonifica integrale nel decennale della legge Mussolini*, Aldina, Roma 1939

R.S. Trentin, *Della natura giuridica dei consorzi amministrativi di bonifica nella legislazione italiana e di alcune questioni preliminari ed attinenti*, in „Archivio giuridico Filippo Serafini“, s. III, 7 (1907), pp. 3 ss.

R. Trifone, *Il dominio diviso e la sua applicazione ai terreni di bonifica*, in „Rivista di diritto agrario“, 12 (1933), pp. 11 ss.

R. Trifone, *Le funzioni dei consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario nel loro svolgimento storico*, in *Atti del primo Congresso nazionale di diritto agrario (Firenze, 21-23 ottobre 1935)*, Ricci, Firenze 1935, pp. 459 ss.

A. Vitale - C. Petrocchi, *ConSORZI idraulici*, in *Novissimo Digesto Italiano*, 4, Utet, Torino 1959, pp. 265 ss.