Difesa del suolo, gestione delle risorse idriche e sviluppo sostenibile: la funzione di bonifica nel quadro delle autonomie e delle riforme istituzionali

INDICE

Premesse

Capitolo 1
Attività e funzione di bonifica……....4

Capitolo 2
Il rapporto giuridico di bonifica e l'intreccio tra pubblico e privato……...9

Capitolo 3
La bonifica e i Consorzi di bonifica: organizzazione della attività e della funzione……..…..……...……..12

Capitolo 4
La bonifica e la difesa del suolo: pianificazione di bonifica e pianificazione di bacino…….……...20

Capitolo 5
La bonifica e la gestione delle risorse idriche nell'ottica dello sviluppo sostenibile……...…….32

Capitolo 6
Il sistema delle autonomie e i Consorzi di bonifica…….. 38

Bibliografia essenziale

Testo tratto dalla tesi di laurea della Dott.ssa Sonia Lenzi

Premesse

La bonifica è un settore dell'ordinamento disciplinato da norme difficilmente coordinabili non solo con il nuovo assetto istituzionale, assetto che sta prendendo forma dopo le riforme Bassanini e l'approvazione delle modifiche al titolo V della Costituzione, ma anche al loro interno e rispetto ai settori con i quali la bonifica confina, ossia la difesa del suolo, la gestione delle risorse idriche e il governo del territorio.

La normativa sulla bonifica ha perso la sua coerenza interna e si presenta come frammentaria e contraddittoria, rispetto alla sistematica data a questa attività dal legislatore tra gli anni '30 e gli anni '40, sistematica costituita fondamentalmente dal T.U. approvato con R.D. 215 del 1933, dalle disposizioni contenute nel codice civile agli artt. 857 e ss. e dall'art. 44 della Costituzione. In questo quadro si sono, infatti, inserite disposizioni fondamentali, come quelle contenute nella L. 183 del 1989, nella L. 36 del 1994 e nel Dlgs. 11 maggio 1999, n. 152, che richiederebbero di ricostruire in modo unitario e organico la disciplina.

La normativa regionale è inoltre intervenuta su questo scenario complessivo, essendo stata la materia trasferita alla competenza concorrente delle regioni nel 1972, disciplinando la materia in modo difforme e adattando l'attività di bonifica alle caratteristiche del territorio di competenza.

A questo si aggiunge che anche le esigenze da soddisfare, da parte della bonifica sono di fatto cambiate e che questo cambiamento non ha avuto sino ad oggi un adeguato riconoscimento da parte del legislatore. La funzione di bonifica continua ad essere esercitata dai titolari della funzione e la relativa attività viene quotidianamente svolta dagli operatori del settore tra le difficoltà che nascono dalla mancanza di un chiaro quadro normativo di riferimento rispondente ai cambiamenti sociali, economici, istituzionali intervenuti nel corso dell'ultimo secolo.

Il presente elaborato di specializzazione vuole essere il tentativo di offrire una sintetica ricostruzione e una chiave interpretativa della funzione e della attività di bonifica alla luce di questi cambiamenti e del quadro normativo delineato dalle recenti riforme.

Cap. 1 - Attività e funzione di bonifica

Per bonifica [1] si intende quella attività di progettazione, esecuzione, manutenzione ed esercizio della rete idrografica minore, dei manufatti, dei canali, degli impianti idrovori e di sollevamento, avente sia la finalità di mettere in sicurezza i territori urbanizzati e produttivi che altrimenti sarebbero soggetti ad inondazioni o a dissesti idrogeologici, sia lo scopo di rendere i terreni coltivabili mediante l'attività di irrigazione.

L'attività di bonifica riveste quindi due funzioni che si integrano e rapportano tra loro, formando un delicato equilibrio: da una parte la bonifica si pone a salvaguardia del territorio mediante l'attività di scolo e di difesa idraulica, dall'altra consente il razionale sviluppo e l'equo sfruttamento del territorio, sia a fini strettamente agricoli sia a fini produttivi.

Inoltre consente alle diverse attività economiche di fiorire e svilupparsi in un ambiente che da un lato è messo in sicurezza sotto il profilo idraulico ed idrogeologico, e dall'altro è adeguatamente irrigato per favorire quella particolare attività produttiva che è l' agricoltura.

Storicamente la bonifica ha origine con i primi insediamenti e la necessità per l'uomo di predisporre un ambiente nel quale potere vivere e lavorare. In particolare, per quanto riguarda la penisola italiana, le prime opere di cui si ha notizia sono state realizzate nella valle padana dagli etruschi nel VI e V sec, a, C., poi dai romani e, in seguito, l'attività di bonifica è stata effettuata a partire dall' XI sec. dalle grandi abbazie di Pomposa, Nonantola e Cassino, che avevano la proprietà di vasti territori.

L'attività di bonifica ha iniziato ad essere disciplinata dagli statuti dei primi comuni per arrivare, attraverso le signorie e il periodo napoleonico, alle leggi sulle bonifiche e sul regime delle acque emanate dallo Stato pontificio e alla normativa e sistemazione codicistica avvenuta dopo l'Unità di Italia.

In tutti questi anni la bonifica ha mantenuto anche una forte connotazione sociale ed economica, in quanto attività legata alla possibilità stessa di sviluppo economico e umano, legata al settore dei lavori pubblici e dello sviluppo sociale.

La bonifica infatti perseguiva anche finalità di igiene e consentiva un miglioramento di qualità della vita per i residenti in zone altrimenti non abitabili. Per di più favoriva l'agricoltura, che era l'attività ecomicamente prevalente nel nuovo regno d'Italia.

La sistemazione normativa del settore si fa sempre più consistente tra la fine dell'ottocento e l'inizio del novecento: viene emanata una prima legge organica sulla bonifica il 25 giugno 1882, n. 869, la legge Baccarini, dal nome del ministro proponente, rubricata "Norme per le bonificazioni delle paludi e dei terreni paludosi", un testo unico approvato con R.D. 22 marzo 1900, n 195, il R.D. dell'8 maggio del 1904, n. 368 recante norme di esecuzione del T.U. e norme sulla polizia idraulica ancora oggi in vigore, un altro T.U. sempre

[1] Il termine "bonifica" deriva dal latino "bonum facere" che indicava l'attività di scolo delle acque. Cfr. F. Stizia, "Scolo delle acque (storia), in Enciclopedia del diritto, Vol. XLI, Milano, Giuffrè, 1989, pp. 750 e ss.

approvato con R.D. 30 dicembre 1923, n. 3256, un R.D.L. del 18 maggio 1924, n. 753, il R.D. 26 luglio 1929 n. 1530 e, sempre fra le disposizioni più rilevanti, il R.D. 27 settembre 1929, 1726, con il quale vengono trasferite al nuovo Sottosegretario per la bonifica, istituito presso il Ministero dell'agricoltura e affidato ad Arrigo Serpieri, numerose funzioni e servizi già di spettanza del Ministero dei lavori pubblici, come ad esempio le opere di bonifica idraulica e di sistemazione montana, di irrigazione, di trasformazioni fondiarie aventi pubblico interesse, di acquedotti, di strade rurali ed altro.

Serpieri è il primo a delineare il concetto di bonifica integrale, ossia della bonifica come risultato della "coordinata attuazione di tutte le opere ed attività che occorrono per adattare la terra e le acque a una più evoluta produzione e convivenza sociale" [2].

Il testo del R.D. del 1933 esordisce all'art. 1 disponendo in primo luogo le finalità dell'attività di bonifica: "Alla bonifica integrale si provvede per scopi di pubblico interesse" e indicando successivamente quali sono gli strumenti: " mediante opere di bonifica e miglioramento fondiario". Le opere di bonifica, prosegue il testo di legge, sono "quelle che si compiono in base a un piano generale di lavori ed attività coordinate", come verrà affrontato più avanti nel corso della esposizione del presente elaborato, "con rilevanti vantaggi igienici, demografici, economici o sociali, in comprensori in cui cadano laghi, stagni, paludi e terre paludose, o costituiti da terreni montani dissestati nei riguardi idrogeologici e forestali, ovvero da terreni estensivamente utilizzati per gravi cause d' ordine fisico o sociale, e suscettibili, rimosse queste, di una radicale trasformazione dell'ordinamento produttivo".

Anche il codice civile del 1942, agli artt. 857 e ss., riprende la concezione della bonifica delineata da Serpieri negli anni '30, intitolando la sezione III del capo II del titolo II del codice, titolo dedicato alla proprietà, "Della bonifica integrale" e riprendendo quasi integralmente, all'art. 857, il testo dell'art. 1 del R.D. del 1933.

Come verrà meglio specificato in seguito, lo Stato ed ora la Regione, a seguito del trasferimento di funzioni amministrative nelle materie dell'art. 117 Cost. avvenuta con i decreti delegati del 1972 e con il D.P.R. 616 del 1977, è la titolare delle funzioni in materia di bonifica, ma tali funzioni sono sempre state esercitate e attuate con il concorso dei privati, costituiti in consorzi obbligatori tra i proprietari degli immobili che "traggono beneficio dalla bonifica", come si esprime l'art. 54 del R.D. del 1933, i quali consorzi "provvedono alla esecuzione, manutenzione ed esercizio delle opere di bonifica o soltanto alla manutenzione ed esercizio di esse".

Pur essendo la previsione normativa circa la costituzione dei consorzi, persone giuridiche pubbliche ai sensi dell'art. 59 del R.D., facoltativa, in quanto il legislatore utilizza il termine "possono" e non "devono" costituirsi, sta di fatto che lo Stato ha da sempre esercitato la funzione di bonifica attraverso questi enti. I Consorzi di bonifica venivano costituiti ai sensi dell'art. 58 del R.D. del 1933 con Decreto Reale promosso dal Ministero dell'Agricoltura e ora con deliberazione del Consiglio regionale tra tutti i proprietari di immobili censiti in catasto che traggono beneficio dalla bonifica.

---

[2] Cfr. A. Serpieri, *La bonifica nella storia e nella dottrina*, Bologna, 1957, p.163.

L'autonomia normativa concorrente delle regioni a statuto ordinario in materia era stata sancita dalla Costituzione del 1948 all'art. 117, laddove tra le materie di competenza concorrente, individuava l'"agricoltura e foreste", che, come specificato nei decreti delegati di trasferimento del D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11, ricomprendeva, all'art.1 lett. g), la bonifica.

Allo Stato veniva lasciata la competenza in merito alla classificazione e declassificazione di territori in Comprensori di bonifica e alla approvazione di piani generali di bonifica e dei programmi di sistemazione delle aree depresse, qualora fossero ricaduti nel territorio di più regioni, nonché la sistemazione idrogeologica e la conservazione del suolo.

E' solo a seguito della delega al Governo contenuta nella L. 22 luglio 1972, n. 382 che fu emanato il D.P.R. 616 del 1977, con il quale fu attuato concretamente il trasferimento. Il D.P.R. 616 prevede espressamente, all'art. 66, tra le funzioni trasferite, nell'ambito delle funzioni relative alla materia "agricoltura e foreste", la "bonifica integrale e montana" e prevede inoltre, all'art. 73, rubricato "Consorzi di bonifica", che, fermi restando i poteri regionali di istituzione, fusione e soppressione di cui all'art. 6 del D.P.R. 23 giugno 1962, n. 947, sono trasferite alle Regioni le funzioni esercitate dallo Stato concernenti i consorzi di bonifica e di bonifica montana, anche interregionali". La norma dispone inoltre che qualora i consorzi operino in più regioni si provvederà in base ad intese interregionali.

Come rilevato da autorevole dottrina [3], seguita anche da molti altri autori [4], i poteri espressamente attribuiti alle Regioni sono solo quelli riguardanti la soppressione o la conservazione dei singoli enti consortili (perché a ciò si riferisce l'art. 6 del decreto n. 947 del '62) e non dei Consorzi in quanto tali. Alle Regioni pertanto, con il D.P.R. 616 del 1977, è stata trasferita la materia della bonifica come organizzazione, come si preciserà in seguito, e non le funzioni istituzionali esercitate dai consorzi di bonifica, in quanto l'art. 73 si pone come norma speciale rispetto alla norma desumibile dall'art. 66 [5].

I Consorzi di bonifica sono gli attori del decentramento funzionale operato da Stato e Regioni in materia di bonifica, sono i soggetti pubblici a cui l'ordinamento attribuisce per legge o concede con atto amministrativo l'esercizio di poteri propri.

Le funzioni esercitate dai Consorzi di bonifica sono quelle relative ai poteri inerenti a determinate attività che rispondono a fini coincidenti con quelli

---

[3] L. Paladin, "Problemi attuali dei consorzi di bonifica", in *Rivista di diritto agrario*, 1978, p. 784.

[4] Tra i quali Abrami, voce Consorzi di bonifica integrale, in App. Novissimo Digesto Italiano, II, Torino, Utet, 1980, p. 484, secondo il quale nell'art. 73 va ravvisato il "principio fondamentale concernente la sopravvivenza dell'istituto come strumento di intervento nell'attività di bonifica la cui struttura od ordinamento tipico non può essere sovvertito dalla normativa delle Regioni"; così anche Clarizia, voce Bonifica in Enciclopedia Giuridica Treccani, V, Roma, 1988, il quale sostiene che dalla normativa statale emerge un principio fondamentale, ossia il "riconoscimento di funzioni proprie dei consorzi e l'intangibilità degli stessi come categoria di enti".

5 Cfr. F. Modugno, "La posizione dei consorzi di bonifica nell'ordinamento vigente (Un commento critico alla sentenza n. 326 del 1998 della Corte Costituzionale)", Torino, Unione tipografico-editrice torinese, 1998. Il punto è controverso. La Corte Costituzionale ha infatti recentemente sostenuto che l' art. 73 del D.P.R. 616, individuando le funzioni amministrative oggetto di trasferimento alle Regioni, non limita la potestà legislativa delle Regioni stesse rispetto alla organizzazione e distribuzione delle funzioni amministrative che si esercitano nella materia 5 , lasciando aperto il problema relativo alle funzioni istituzionali dei Consorzi.

dello Stato o della Regione, realizzati sia per interesse dei Consorzi stessi, sia per interesse dello Stato o della Regione.

Ai Consorzi sono attribuiti poteri statutari, regolamentari, impositivi, di polizia idraulica [6] e il potere di rilasciare concessioni [7]. Il potere di elevare contravvenzioni e di rilasciare concessioni si inquadra nell'ambito delle funzioni gestorie dei Consorzi ed è espressione di poteri di natura pubblicistica, essendo giustificato da interessi di carattere generale e rimesso alla discrezionalità del Consorzi stessi.

Le competenze principali dei Consorzi di bonifica sono in ogni caso quelle relative alla esecuzione, gestione, manutenzione ed esercizio di opere pubbliche di bonifica.

Lo strumento consortile presenta sotto questo profilo delle peculiarità: se per quanto riguarda infatti l'esecuzione delle opere di competenza dello Stato o della Regione le funzioni vengono attribuite con concessione [8] (con la quale il concessionario non acquisisce un diritto valutabile economicamente, ma appunto un potere-dovere, ossia una funzione [9]), per quanto riguarda invece l'attività di gestione, manutenzione ed esercizio delle opere di competenza, il R.D. del 1933 qualifica il rapporto intercorrente tra poteri pubblici e proprietari interessati con la previsione dello strumento consortile, individuato dall'art. 54.

Si potrebbe quindi argomentare che, fermo il disposto del R.D. del 1933, le funzioni di bonifica siano ancora attribuite ai Consorzi, anche dopo il trasferimento operato dal D.P.R. 616 del 1977 [10].

Questa impostazione relativa agli strumenti giuridici con i quali i Consorzi si trovano ad operare, che risale agli anni '30 e che si collega a una tipologia di intervento dei poteri pubblici nella economia dominante in quel

---

[6] Si esercita nei confronti di terzi per garantire il corretto uso e conservazione delle opere pubbliche di bonifica ai sensi del R.D. 368 del 1904. Le guardie giurate dei consorzi possono elevare contravvanzioni ai sensi dell'art. 70 del T.U. 215 del 1933.

[7] L'art. 132 del R.D. 368 del 1904, regolamento tuttora in vigore, dispone che "Nessuno può, senza regolare permesso ai sensi seguenet art. 136, fare opera nello spazio compreso fra le sponde fisse dei corsi d'acqua naturali o artificiali pertinenti alla bonificazione e non contemplati dall'art. 165 della legge 20 marzo 1865, sui lavori pubblici, ancorchè in alcuni tempi dell'anno rimangano asciutti, nonché negli argini, strade e dipendenze della bonificazione medesima" e il successivo art. 134 elenca una serie di atti o fatti vietati nelle opere di bonifica a chi non ne ha ottenuta regolare concessione o licenza", rilasciata dal Consorzio interessato.

[8] Dispone il R.D. 215 del 1933, all'art. 13, I e II comma, che alla esecuzione delle opere di competenza statale provvede il Ministero dell'Agricoltura (ora la Regione), direttamente o per concessione, accordata al consorzio dei proprietari dei terreni da bonificare o al proprietario della maggior parte dei terreni anzidetti e che solo in difetto di iniziative dei proprietari la concessione può essere fatta a Province, Comuni e loro Consorzi.

[9] Cfr. G.Galloni, cit., pp.90 e ss.

[10] Anche questo è un punto controverso. Se parte della dottrina tra cui Abrami, cit., Clarizia.cit. e Modugno, cit., sostengono questa tesi, Corte Costituzionale, con la sentenza n. 368 del 1998, cit., argomenta tra l'altro che "Né le norme statali previgenti, che prevedono compiti amministrativi in capo ai Consorzi di bonifica costituiti tra i proprietari, possono considerarsi norme direttamente attributive di funzioni a tali soggetti in quanto "enti locali"" titolari di funzioni proprie (……) infatti, come questa Corte ha già avuto modo di affermare, (sia pure a proposito del regime di controllo sugli atti: sentenza n. 346 del 1994), i consorzi di bonifica non sono "enti locali" nel senso della disposizione costituzionale sopra citata, difettando di caratteristiche come la territorialità e la rappresentatività diretta o indiretta degli interessi comunitari".

periodo [11], dovrà comunque certamente essere chiarita e rivista dal legislatore attraverso una attualizzazione dell'istituto del Consorzio di bonifica, ente che come si vedrà in seguito è dotato di caratteristiche organizzative che consentono una notevole capacità di intervento sul territorio, rispondente a criteri di efficienza, efficacia ed economicità nell'ambito di quella che si potrebbe definire una sussidiarietà orizzontale.

[11] Come è noto, in quel periodo si afferma quello che è stato definito "dirigismo economico", ossia una nuova modalità di intervento dello Stato, che viene attuato mediante pianificazioni e, in particolare per quanto riguarda la bonifica, nuove politiche di intervento nel settore dei lavori pubblici. Lo Stato agisce in regime di monopolio o in regime di "riserva originaria", come viene definita dai giuristi, e come viene successivamente sancita dall'art. 43 della Costituzione, riserva che trovò applicazione nella legislazione del periodo, che prevede una esclusione dei privati e l'assunzione della gestione da parte dello Stato o in via diretta o in via indiretta, tramite concessione. Si fa riferimento, oltre alla legge sulla bonifica, in particolare alle leggi sul trasporto marittimo e sul servizio di telefonia del 1922, sul trasporto aereo del 1923, sulle miniere e la radiodiffusione del 1927, sulle acque del 1933. Come in molti altri settori, inoltre, per realizzare questi programmi di intervento vennero istituiti degli enti pubblici, i consorzi di bonifica. Cfr. S. Cassese, La nuova costituzione economica, Bari, Laterza, pp. 14 e ss.

Cap. 2 - Il rapporto giuridico di bonifica e l'intreccio tra pubblico e privato

Anche la Costituzione prevede l'attività di bonifica e dispone all'art. 44 che la legge "promuove e impone la bonifica delle terre". La disposizione è contenuta nel contesto di un articolo che contempla l'imposizione di obblighi e vincoli alla proprietà privata terriera allo scopo di ottenere un razionale sfruttamento del suolo e di conseguire rapporti sociali equi [12], articolo che si colloca all' interno di quella che viene definita da più autori la nuova Costituzione economica [13], ossia quel complesso di norme costituzionali relative ai rapporti economici, contenute nel titolo III, parte I della Costituzione.

La norma costituzionale risale a una concezione della bonifica legata alla trasformazione del regime fondiario e all' investimento di capitali in forma stabile sul suolo, ma il riferimento alla promozione e imposizione della attività di bonifica si presta anche ad altre interpretazioni, come si vedrà in seguito.

Il modello costituzionale è quello di una economia mista, che accoglie e sviluppa al suo interno elementi privatistici ed elementi pubblicistici. Coerentemente a questo modello, la bonifica si caratterizza come una attività finalizzata alla trasformazione, manutenzione e gestione del territorio, sia nell'interesse del singolo proprietario, sia della collettività.

La convenienza alla esecuzione di tale attività può essere talora del privato, al quale deve essere assicurata e riconosciuta la libertà di iniziativa economica e l'esercizio della autonomia privata, talora può rispondere a un interesse generale e pertanto deve essere garantita dai pubblici poteri. Secondo la nota impostazione dell'art. 41 della Costituzione, l'ordinamento, nel momento stesso in cui riconosce l'iniziativa privata, la limita e coordina a fini sociali. I pubblici poteri, che non possono evidentemente prescindere dal perseguimento di finalità pubbliche o sociali, possono avere un interesse di intervento che supera i limiti della convenienza economica individuale all'intervento sul territorio.

Rispetto alla iniziativa economica, il riconoscimento della libertà comporta quindi contestualmente l'intervento dei pubblici poteri quando l'iniziativa è carente, insufficiente o inidonea al perseguimento di quei fini di carattere economico-sociale che sono la causa del riconoscimento. La Costituzione stessa dispone che l'attività di bonifica non solo è promossa dai pubblici poteri, ma è anche imposta: lo strumento previsto dall'ordinamento per perseguire questo fine pubblico è il Consorzio di bonifica.

Al legislatore è spettata quindi in particolare la predisposizione di quelle condizioni che hanno consentito di conciliare gli interessi privati con quelli sociali, ideando gli strumenti per assicurare il contemperamento degli

---

[12] Cfr. Esposito, Note esegetiche sull'art. 44 Cost., in La Costituzione italiana. Saggi. Padova, 1954, p. 199

[13] Cfr. tra gli altri, S. Cassese, cit., che individua tre significati di costituzione economica e precisamente: le norme della Costituzione in senso formale sui rapporti economici (artt.41 e 43 , sulla impresa; 42 e 44 sulla proprietà; 45 e 47 sulla cooperazione o sul risparmio) e le altre norme, contenute in leggi ordinarie, di rilevanza costituzionale, il mutamento della opinione pubblica e ciò che riguarda gli aspetti amministrativi e la prassi applicativa.

interessi privati e pubblici, ossia il mezzo per "stabilire equi rapporti sociali" , che nella fattispecie è stata appunto la previsione dei Consorzi di bonifica. Questi enti non nascono dunque dalla autonomia privata, ma sono viceversa promossi o costituiti dai pubblici poteri e si presentano come una struttura intermedia tra le Regioni e i singoli proprietari, nella posizione migliore per coordinare le esigenze della collettività con quelle dei proprietari stessi.

Tale coordinamento avviene all'interno di un rapporto giuridico legislativamente previsto e disciplinato da una normativa di settore: la qualificazione della bonifica come rapporto deriva dal principio che non è consentita una sovrapposizione della iniziativa pubblica su quella privata al di fuori di precise garanzie legislative e che questo equilibrio tra il potere pubblico e le garanzie del privato trae origine da una disciplina legislativa.

In base a tale rapporto, le opere di bonifica, intese come complesso di interventi speciali relative a un territorio determinato e delimitato sulla base di caratteristiche idrografiche, che costituiscono come si vedrà in seguito, l'oggetto della disciplina di bonifica, si distinguono in opere di competenza dello Stato o della Regione, necessarie ai fini generali della bonifica e in opere di competenza privata, ossia dei singoli proprietari. Le opere private obbligatorie – e questo è un passaggio fondamentale - si qualificano tali in quanto opere di interesse particolare dei propri fondi, ma obbligatorie secondo le disposizioni del piano di bonifica. Sono opere comunque necessarie ai fini della bonifica ed eseguite a cura e a carico dei privati, a questo obbligati dallo strumento di pianificazione di settore, con l'eventuale concorso finanziario pubblico.

I consorziati sono inoltre tenuti a contribuire alle spese di esecuzione, manutenzione ed esercizio delle opere pubbliche di bonifica, in base ad un riparto delle spese effettuato di norma dai Consorzi, sulla base di un apposito piano di classifica, che le riparte in ragione dei benefici conseguiti dai proprietari [14].

I Consorzi di bonifica, grazie a questo meccanismo, riescono a garantire la manutenzione del territorio: infatti il contributo di bonifica, che ha natura tributaria[15] , viene reinvestito in larga parte dai Consorzi, oltre che nel

---

[14] Il beneficio è il presupposto perché sorga l'obbligo di contribuenza e non si configura in alcun modo come elemento a fronte del quale viene versato il contributo (il quale, se così si intendesse, si configurerebbe come un corrispettivo).
La causa giuridica del contributo infatti non è il beneficio, ma risiede nel meccanismo individuato dal legislatore consistente nel far concorrere i consorziati all'apprestamento dei mezzi occorrenti alla manutenzione, gestione ed esercizio del Consorzi di bonifica, nonché all' adempimento dei loro compiti istituzionali. Si potrebbe viceversa sostenere il carattere commutativo del contributo, inteso come scambio di utilità tra le parti, nel senso che è ravvisabile un collegamento con le utilità che il soggetto gravato dalla prestazione può ricavare dalla attività dell'ente che percepisce il tributo (e infatti solo a fronte di un beneficio diretto e specifico il proprietario consorziato è tenuto a versare il contributo), ma tale collegamento non individua un rapporto sinallagmatico tra le prestazioni: ciò determina, tra l'altro, l'inapplicabilità di rimedi civilistici del tipo inadimplenti non est adimplendum.

[15] La dottrina maggioritaria e la giurisprudenza costante sostengono la natura tributaria dei contributi di bonifica, si veda tra gli altri in dottrina: U.Botticelli, Sulla natura tributaria dei contributi consortili di bonifica, in Tributi, 1992, p. 97; Id., Ancora sui contributi consortili di bonifica, ivi, p.123; A. Iacondini, Le attività proprie dei Consorzi di bonifica non sono commerciali, in Corriere tributario, n. 1 del 1992, p. 12; R. Lupi, Diritto tributario. Parte generale, Milano, 1995, p. 65; M.Miccinesi-V.Vigoriti, Sulla natura dei contributi consortili e sulla giurisdizione del Tribunale in ordine alle relative controversie, in "Diritto e pratica tributaria",

funzionamento delle strutture e degli uffici, nell'attività di manutenzione ed esercizio delle opere di bonifica e si configura come la garanzia finanziaria per la piena ed efficace attuazione della funzione pubblica affidata ai Consorzi di bonifica. Se è vero infatti che lo Stato o la Regione finanziano le opere pubbliche di bonifica e sussidiano quelle obbligatorie, sono però i privati che, attraverso il Consorzio, svolgono le fondamentali attività di manutenzione ed esercizio.

Esaminati questi principi non rimane altro che concordare in parte con la Corte Costituzionale, la quale ha sottolineato, nel 1998, l'esistenza di tale intreccio di pubblico e privato, esprimendosi nel senso che "i consorzi hanno un doppio volto e una duplice funzione. Da un lato, essi sono espressione, sia pure legislativamente disciplinata e resa obbligatoria, degli interessi dei proprietari dei fondi coinvolti nella attività di bonifica e si ripartiscono fra loro gli oneri relativi (…). Dall'altro lato, essi si configurano come soggetti pubblici titolari o partecipi delle funzioni amministrative, in forza di legge o di concessione dell'autorità statale (ora regionale)" [16].

La Corte Costituzionale, nella fattispecie, ha dichiarato l'incostituzionalità di gran parte degli articoli della legge sulla bonifica approvata dalla Regione Marche, la quale aveva soppresso i Consorzi e passato le funzioni di bonifica, compresa l'esecuzione delle opere di competenza privata, i beni e il personale, alle Province. La Corte, pur ammettendo contestualmente che sia possibile se non auspicabile un riordino delle funzioni in materia, ha comunque sancito che tale riordino può essere disposto solo dal legislatore statale, il quale è l'unico soggetto che ha la competenza per sciogliere questo peculiare intreccio tra pubblico e privato.

1999, I, p. 804 e ss.; A. Pellecchia, Contributi consortili, aggi di riscossione e IVA, in "L'esattore", 1988, p. 7 e ss.; U. Perrucci, I contributi ai Consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario, in "Bollettino Tributario", 1995, p. 245; A. Propersi, Consorzi di bonifica: la legge ne riconosce la non commercialità, in "L'informatore Pirola", n. 3 del 1991, p. 251 e ss.; G. Rossi, I Consorzi di bonifica: le novità della legge n. 165/90, in "Informazioni aziendali e professionali", n. 2 del 1991, p. 129 e ss.; C. Scheidle, Sulla natura tributaria dei contributi consortili, in "Diritto e pratica tributaria", 1983, II, p. 48 e ss.; V. Vigoriti, Contributi consortili e processo, in "Giustizia Civile", 1993, p. 519 e ss. Per quanto riguarda la giurisprudenza si segnala: Cass. Civ. SS.UU: sentt. nn. 9493/98 e 496/99; Cass. Civ., Sez. I, sentt. nn. 9534/97, 2942/98, 4474/99, 11359/99, 11426/99, 11432/99, 11433/99, 11440/99, 11446/99, 11446/99, 11447/99, 11448(99, 342/2000 e 1221/2000; Cass. Civ. sez. III, sent. n. 5388/99. Nello stesso senso, per la giurisprudenza amministrativa: Cons. Stato, parere n. 292 del 1991; TAR Lazio, Sez. III, sent. N. 150 del 1994. In senso sempre conforme la giurisprudenza tributaria: Comm. Trib Centr., Sez. XXIV, sent. N. 8607 de 1987; Id., Sez. IV, sentt. nn. 415, 416, 417, 418, 724, 725, 728 e 729 del 1992.

[16] Corte Costituzionale, sentenza n. 368 del 1998, in Giurisprudenza italiana, 1998, pp. 2233 e ss.

Cap. 3 - La bonifica e i Consorzi di bonifica: organizzazione della attività e della funzione

La bonifica si realizza per mezzo dei Consorzi di bonifica, che sono enti pubblici di autogoverno, a struttura associativa, espressione dei proprietari di immobili agricoli ed urbani situati in un comprensorio di bonifica.

L'art. 59 del R.D. del 1933 li qualifica come "persone giuridiche pubbliche", definizione ripresa anche dall'art. 862 del c.c. , costituite tra i proprietari degli immobili che traggono beneficio dalla bonifica. A norma degli artt. 55 e 56 erano costituiti con decreto reale, promosso dal Ministero per l'agricoltura e le foreste, su proposta dei proprietari interessati o d'ufficio quando, in mancanza di un'iniziativa in tal senso da parte dei proprietari, si riconosceva la necessità e l'urgenza di provvedere, a mezzo del consorzio, alla bonifica di un dato comprensorio. A norma dell'art. 862 del c.c. erano costituiti con D.P.R. e ora con delibera del Consiglio regionale.

Il consorzio è così individuato dal R.D. come modello organizzativo e strumento indispensabile per attuare la bonifica di un determinato territorio.

Il territorio di riferimento è il comprensorio, ossia l'ambito territoriale ottimale per le attività di gestione dell'attività di bonifica. Competendo ora alla Regione la classifica, declassifica o riclassifica ai fini della bonifica del territorio regionale, compete alla Regione anche la delimitazione dei comprensori di bonifica, i quali sono organizzati secondo il concetto di unitarietà del bacino idrografico e, in particolare, in alcune Regioni, facendo riferimento a un'unità omogenea sotto il profilo idrografico [17] o a criteri di funzionalità per la gestione degli interventi di bonifica [18]. I criteri che idealmente dovrebbero presiedere l'individuazione dei comprensori di bonifica possono individuarsi nel criterio della unitarietà ed omogeneità idrografica del bacino scolante, criterio che trova un limite nella densità delle opere di bonifica ricadenti nel bacino scolante e quindi nella efficacia ed efficienza della attività di esercizio e manutenzione delle opere affidate in gestione, nella omogeneità delle fonti di approvvigionamento idrico a fini irrigui e produttivi, nel rapporto immediato e sistematico con i consorziati e con le istituzioni locali e nella funzionalità tecnica, organizzativa ed economica del Consorzio [19].

L'art. 57, comma 1, del R.D. del 1933 dispone che oltre a Consorzi elementari o di primo grado, possono essere costituiti sempre con le stesse formalità Consorzi di secondo grado, i quali coordinano l'attività dei Consorzi di primo grado e realizzano servizi comuni. La rappresentanza dei Consorzi elementari è determinata in relazione alla superficie, al numero dei consorzi che ne fanno parte e alla contribuenza di ogni ente membro.

Alcune leggi regionali, come la L.R. 42 del 1984 della Regione Emilia-Romagna, prevede anche la possibilità di costituire consorzi speciali fra

---

[17] Si veda per es. al riguardo l'art. 5 della L.R. 42 del 1984 della Emilia-Romagna.

[18] L'art. 2 della L.R. 44 del 1983 del Friuli Venezia Giulia prevede "unità idrografiche di convenienti dimensioni e funzionalità"; la L.R. 13 del 1985 prevede "unità idrografiche funzionali".

[19] Si veda a questo proposito "Per una nuova legislazione regionale sulle bonifiche. Documenti di lavoro.", Bologna, aprile 2001.

consorzi di bonifica, comuni, comunità montane, province, enti ed aziende pubbliche allo scopo di realizzare e gestire opere o servizi "aventi finalità a carattere plurisettoriale" [20].

Essendo costituiti dai proprietari interessati alla bonifica i Consorzi sono enti associativi di autogoverno, in quanto i loro organi sono eletti dai consorziati, i quali partecipano quindi alla amministrazione dell'ente stesso. Rappresentano gruppi omogenei e in particolare tutti i soggetti interessati allo sviluppo produttivo di una zona determinata e trovano tutela, oltre che, come si argomenterà in seguito, nell'art. 118 ultimo comma della Costituzione così come ora formulato, nell'art. 2 in quanto "formazioni sociali".

I Consorzi sono costituiti quindi dalle Regioni con delibere del Consiglio regionale, il quale solitamente è anche l'organo che esercita i poteri regionali di vigilanza e controllo sui Consorzi stessi e che su proposta della Giunta, provvede alla rettifica dei confini territoriali dei consorzi esistenti, alla loro fusione o all'unificazione dei servizi e degli uffici.

Uno dei nodi cruciali dell'organizzazione dei Consorzi di bonifica e dunque della funzione stessa è costituita dall'autogoverno dei proprietari interessati, a garantire il quale provvede la normativa regionale.

Gli obiettivi perseguiti dalle varie discipline elettorali sono di garantire la proporzionalità fra contribuenza e rappresentanza, di favorire la presenza di tutte le categorie interessate, agricole e urbane e di prevedere quindi un sistema elettorale che assicuri la più adeguata rappresentanza degli interessi.

Anche gli organi dei Consorzi sono individuati dalla legislazione regionale e sono identificati in particolare nel Consiglio di amministrazione o dei delegati, eletto dall'assemblea dei consorziati, nel Comitato o Deputazione amministrativa, che è l'organo esecutivo, a volte denominata Giunta, nel Presidente e nel Collegio dei revisori dei conti. Nell'attuale sistema inoltre, accanto ai membri elettivi, è contemplata la nomina, tra i componenti degli organi consortili, di membri di diritto da parte degli enti locali.

La normativa statale del 1933, viceversa, non dispone nulla relativamente agli organi consortili e non riproduce la norma che era contenuta nel precedente T.U. del 1923, n. 3256, la quale disponeva che " sono di regola organi del consorzio: l'assemblea generale, il consiglio dei delegati, la deputazione amministrativa, la presidenza".

L'assemblea dei consorziati ha il compito di eleggere i componenti del Consiglio dei delegati o di amministrazione e viene convocata nelle forme previste dallo statuto. Dell'Assemblea fanno parte tutti i proprietari [21] degli

---

[20] Questa norma non definisce però con precisione l'oggetto della attività di questi consorzi speciali, che dovrebbe essere comunque ricollegata alla bonifica. Cfr. C. Lega, Diritto della bonifica, Milano, Giuffrè 1992

[21] A norma dell'art. 20 della legge 11 febbraio 1971, n. 11 agli effetti del diritto di elettorato attivo e passivo hanno diritto alla iscrizione nel catasto consortile anche gli affittuari dei terreni ricadenti nel Comprensorio del Consorzio, che ne facciano richiesta quando, per obbligo derivante dal contratto, siano tenuti a pagare i contributi consortili. Per le persone giuridiche, le società e gli enti, il diritto di voto è esercitato dal rappresentante legale, da un suo delegato o dal soggetto a ciò appositamente designato dall'organo competente. In caso di comunione il diritto di voto è esercitato da uno dei partecipanti alla comunione stessa al quale dovrà essere conferita delega dai titolari della maggioranza delle quote, computandosi anche la quota del

immobili iscritti al catasto consortile che abbiano la maggiore età, godano dei diritti civili e paghino il contributo consortile. Il pagamento del contributo è un dato imprescindibile, in quanto il modello consortile è proprio imperniato sulla connessione tra benefici per i consorziati, contribuenza e determinazione del voto.

Il Consiglio dura in carica cinque anni ed i suoi membri sono rieleggibili. Elegge al suo interno il Presidente, che ha la legale rappresentanza dell'ente, presiede gli organi amministrativi e sovraintende il personale, ed i componenti della Deputazione o Giunta. Alcune norme regionali prevedono la partecipazione di diritto al Consiglio di membri designati dalla Regione o dagli enti locali. Anche nella legislazione statale era prevista la nomina di un delegato, sia nel Consiglio e sia nella Deputazione, da parte del Ministro competente [22], il quale aveva anche il potere di avocare [23] a sé la nomina del Presidente del Consiglio, anche in sostituzione di quello in carica.

Le norme relative alla rappresentanza di diritto degli enti locali, sono giustificate dall'esigenza di coinvolgere nella gestione dei consorzi enti locali in ragione dell'inserimento della loro attività nell'assetto del territorio, anche se l'elemento personale fondamentale del Consorzio è rappresentato dai soggetti sui quali gravano gli oneri della bonifica [24].

Uno dei problemi delle attuali discipline elettorali è quello di dare un'adeguata rappresentanza anche ai proprietari di immobili situati in aree urbane [25]. La rappresentanza è uno dei punti nodali del sistema, in quanto esprime un aspetto di quella correlazione tra pubblico e privato tipico della struttura della funzione di bonifica. Inoltre la rappresentanza, di cui il momento

---

delegato. In mancanza di delega si considera quale rappresentante della comunione il primo intestatario della corrispondente partita catastale risultante dagli atti del Consorzio.

[22] Si veda l'art. 5 del D.P.R. 947 del 1962, che ha modificato il 1° comma dell'art. 62 del R.D. n. 215 del 1933.

[23] Nell'ambito della teoria della organizzazione amministrativa, l'avocazione è un istituto riconducibile alla più generale figura della sostituzione, ossia quel rapporto mediante il quale un soggetto ha la legittimazione a fare valere un diritto, un obbligo o un'attribuzione che rientrano nella sfera di competenza di un altro soggetto, operando in nome proprio e sotto la propria responsabilità e producendo effetti direttamente nella sfera del sostituito. Tale rapporto, definito anche surrogazione, rientra tra le forme di controllo, in questo caso statale, sull'attività degli enti pubblici. Cfr. Elio Casetta, Manuale di diritto amministrativo, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 89 e ss., Aldo M. Sandulli, Manuale di diritto amministrativo, Jovene editore, Napoli, 1982.

[24] La L.R. 42 del 1984 della Regione Emilia-Romagna prevede che i membri elettivi devono essere pari agli 8/10 dei componenti del Consiglio e che 1/10 debbano essere designati dalle comunità montane, qualora ricadenti nel comprensorio consortile e 1/10 nominati tra gli amministratori dei comuni di collina e pianura; nello statuto tipo si prevede che vi sia una rappresentanza dei membri di diritto anche nella giunta o Deputazione. Nel PDL predisposto nella V legislatura dalla Commissione attività produttive del Consiglio regionale della Emilia romagna, e ripreso su questo punto dall'attuale PDL, non erano più previsti componenti degli organi consortili nominati dagli enti locali, coerentemente con le funzioni di vigilanza e controllo sulle attività consortili attribuite dal PDL stesso a tali enti e nel il rispetto della distinzioni tra funzioni di indirizzo e funzioni di gestione.

[25] La questione è particolarmente delicata, in quanto coinvolge anche altri aspetti, tra cui la contestazione circa il pagamento stesso del contributo consortile in ragione delle presunte o reali, a seconda dei casi, interferenze con il sistema di pubblica fognatura e con il gestore del sistema idrico integrato. In verità l'urbanizzazione e la cementificazione con la conseguente impermeabilità delle superfici, incide fortemente anche sul sistema di bonifica.

contributivo è un aspetto fondamentale, è uno di quei principi fondamentali che sino ad ora hanno costituito un vincolo per il legislatore regionale.

Tornando agli organi consortili, il Collegio dei revisori è eletto dal Consiglio, salvo un membro designato dalla Regione che assume le funzioni di Presidente.

I consorzi sono enti pubblici dotati di potestà statutaria, come dispone l'art. 60 del R.D. n. 215 del 1933.

Lo statuto, secondo quanto disposto dalla norma citata, era deliberato dall'assemblea e ora è invece approvato dal Consiglio [26] ed è espressione di autonomia in quanto il Consorzio può in tal modo provvedere alla propria organizzazione interna e determinare le sfere di competenza degli organi da cui è rappresentato. Alcune leggi regionali [27] prevedono l'adozione, da parte della Regione, di uno schema tipo di statuto, predisposto ai fini di fornire una guida per l'adeguamento dei singoli statuti consortili alle leggi regionali. Lo schema di statuto tipo predisposto dalla Regione non mina l'autonomia organizzativa dell'ente, in quanto fornisce solo le linee di fondo che devono essere seguite dai Consorzi nella predisposizione degli Statuti stessi.

Il provvedimento regionale di approvazione dello Statuto tipo ha il fine di indirizzare il potere statutario e di fornire in un certo senso la garanzia dell'approvazione finale degli statuti stessi, deliberati dagli enti consortili, da parte del Consiglio Regionale. E', infatti, quest'ultimo organo regionale che, nell'esplicazione dei suoi poteri di controllo, in sede di approvazione può valutare l'opportunità di scelte organizzative che si discostano in parte da quelle indicate nello schema di statuto. Si pensi per esempio all'istituzione di altri organi consortili di amministrazione attiva o consultiva.

Il Consorzio, nell'esercizio della sua autonomia statutaria, può individuare e costituire, entro il comprensorio, dei distretti, dotati di una limitata sfera di autonomia decisionale e di bilancio, allo scopo di meglio tutelare gli interessi particolari di alcune zone e che sono composti da consorziati in rappresentanza degli interessi della zona.

In particolare lo statuto, nel prevedere la disciplina dei distretti, precisa sia la delimitazione territoriale delle zone interessate [28], sia un sistema elettorale il quale garantisca la presenza di rappresentanti delle varie categorie che operano all'interno del distretto e degli enti pubblici locali [29]. In ogni caso la

---

[26] Come dispongono le normative regionali in materia.

[27] La L.R. n. 42 del 184 della Regione Emilia-Romagna, all'art. 25 prevede che il testo dello statuto tipo venga elaborato dalla Commissione consultiva per le bonifiche, organo consultivo della Giunta che ha la funzione di esprimere pareri e formulare proposte su argomenti di carattere generale attinenti le attività istituzionali dei Consorzi di bonifica, costituito con decreto del Presidente della Giunta regionale e composto dall'assessore regionale competente o da un suo delegato, che la presiede e da quindici componenti scelti fra persone di qualificata esperienza in materia di bonifica. Questi membri, che durano in carica cinque anni e sono rieleggibili, vengono designati tre dal Consiglio regionale (con voto limitato a due) due dalla Giunta regionale, due dalla delegazione regionale UNCEM, tre dall'Unione regionale delle bonifiche e cinque dalle organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative nell'ambito della regione.

[28] Solitamente vengono individuati non più di due distretti: uno montano e uno di pianura.

[29] I distretti sono costituiti con delibera del Consiglio di amministrazione nel caso in cui appunto sia necessario procedere alla tutela di particolari esigenze della gestione amministrativa e di una specifica distribuzione della struttura operativa sul territorio.

funzione assegnata ai distretti non deve compromettere l'interesse comune del comprensorio unitariamente considerato e deve avere carattere di stabilità e continuità.

Il distretto pertanto non può essere costituito per far fronte ad eventi eccezionali, come per esempio calamità o disastri naturali.

Le normative regionali in materia statutaria prevedono inoltre un potere sostitutivo [30] della Regione nel caso in cui gli organi amministrativi dei Consorzi non adeguino i loro statuti alle disposizioni legislative. La Giunta regionale in questo caso ha il potere di nominare un Commissario.

Per quanto concerne l'organizzazione interna degli uffici, le attribuzioni, i diritti ed i doveri dei dipendenti consorziali, nonché tutto quanto riguarda il funzionamento dell'amministrazione e dei servizi del Consorzio, sono disciplinati da appositi regolamenti interni.

Il controllo di legittimità sugli atti viene esercitato dalla Giunta regionale sui i bilanci preventivi, le variazioni di bilancio e i conti consuntivi. Anche le deliberazioni consortili concernenti i regolamenti sul funzionamento degli uffici, sull'ordinamento del personale e sulla polizia idraulica, sui criteri di classifica e sul riparto della contribuenza diventano esecutive dopo l'approvazione della Giunta Regionale [31].

Il riparto della contribuenza viene determinato dai Consorzi sulla base di un Piano di classifica degli immobili, che è lo strumento indispensabile con il quale il Consorzio individua i diversi tipi di attività di bonifica che danno luogo al beneficio, suddivide il comprensorio classificato in relazione ad ambiti omogenei rispetto alle attività di bonifica esercitate e determina i parametri tecnici ed economici dei relativi indici. Questo ai fini calcolare il rapporto di beneficio esistente tra gli immobili in riferimento ai diversi tipi di attività di bonifica e di quantificare l'importo dei contributi [32].

In relazione alle funzioni di bonifica e ai compiti che istituzionalmente l'ordinamento affida ai Consorzi, le attività di bonifica possono essere ricondotte a due o a tre settori principali di attività, che danno luogo a distinto beneficio.

In primo luogo le attività connesse al concetto di bonifica idraulica, che comprende anche lo studio, la vigilanza, l'esercizio e la manutenzione delle opere pubbliche destinate a realizzare la regimazione idraulica e la tutela e valorizzazione a fini produttivi dei beni naturali.

---

[30] Questo si discosta dal potere di avocazione in quanto il suo presupposto è l'inerzia dell'organo sostituito: il fenomeno è stato definito in dottrina gestione sostitutiva coattiiva ed è caratterizzato dallo scioglimento dell'organo o degli organi dell'ente e dalla nomina di altri soggetti quali organi straordinari. Cfr. Elio Casetta, Manuale di diritto amministrativo, Milano, Giuffrè, 2000, p.146.

[31] Secondo quanto dispone la regione Emilia Romagna, che inserisce la disciplina dei controlli su gli atti dei Consorzi di bonifica nella L.R. n. 7 del 1992, tra i controlli degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione, il controllo è esercitato dal CORECO e si esercita: sui bilanci e relative variazioni, conti consuntivi, regolamenti, piante organiche e assunzioni di personale, criteri di classifica e piani di riparto della contribuenza. La trasmissione delle deliberazioni avviene a pena di decadenza entro 30 giorni dalla adozione ed è previsto che nello stesso termine venga trasmessa copia alla Provincia.

[32] La L.R. n. 42 del 1984 dispone che i criteri per la formulazione dei piani di classifica debbano essere elaborati dalla Commissione consultiva per le bonifiche e approvati con delibera dalla Giunta.

In secondo ordine le funzioni tradizionalmente definite di bonifica montana, qualora il comprensorio ricada in territorio montano, che comprendono lo studio e sorveglianza del territorio soggetto a tale classifica, nonché la promozione degli interventi pubblici necessari a garantire la tutela e la salvaguardia degli equilibri naturali ed ambientali [33].

Nei piani di classifica per ciascun comprensorio di bonifica vengono individuate tramite un'accurata analisi tecnica, aree che presentano omogeneità di beneficio in relazione ai vari settori dell'attività e l'eventuale loro ulteriore ripartizione in aree a diverse condizioni ed intensità di intervento. Successivamente viene definito, ai fini di ricondurre ad un rapporto comune la diversa tipologia dei beni immobili che traggono beneficio dalla bonifica, un medesimo indice unitario di riferimento, attraverso una comparazione tra i dati catastali relativi alle singole categorie di beni.

L'individuazione del beneficio, che come già specificato è il presupposto a fronte del quale nasce l'obbligo di contribuenza, si esprime mediante la scelta di parametri tecnici ed economici, opportunamente graduati, da applicarsi alle singole aree omogenee e alla tipologia degli immobili, - tenuto conto anche dell'interdipendenza funzionale tra le opere e le attività - in modo che le spese sostenute per ciascun'attività settoriale [34] avvenga sulla base di elementi di valutazione oggettiva.

Le opere di bonifica, ivi compreso il reticolo idrografico minore di canali naturali e artificiali in gestione ai Consorzi, si sostanziano in una serie di manufatti, impianti, e casse di espansione dislocati su tutto il territorio nazionale. In particolare vi sono 57.543 Km. di canali di scolo, 50.656 Km. di canali irrigui 33.829 Km. di canali ad uso promiscuo (scolo/irrigazione) e 54.489 Km. di condotte tubate, per un totale di 196.517 Km. di rete, di cui 16.932 Km. sono argianti. Gli impianti idrovori sono 631 e gli impianti di sollevamento o irrigui sono 1.097, inoltre, tra le infrastrutture gestite dai Consorzi, vi sono 15. 853 Km. di strade, 697 acquedotti rurali, 364 invasi, 663 traverse e 112 impianti di produzione di energia [35]. I Consorzi sono inoltre dotati di strumentazioni

---

[33] In particolare in Emilia-Romagna, come sancito dalla L.R. più volte citata, nei territori classificati di bonifica montana gli oneri di esercizio e manutenzione delle opere pubbliche di bonifica sono a totale carico pubblico e pertanto i contributi riscossi dai consorzi afferiscono alla attività consortile di studio, vigilanza, progettazione e segnalazione alle autorità competenti delle necessità di intervento, nonché al mantenimento delle strutture operative e degli uffici. Infatti, la legge all'art. 14 ultimo comma prevede anche che i Consorzi assicurino la propria presenza nei territori montani. La legge n. 991 del 25 luglio 1952, rubricata "Provvedimenti in favore dei territori montani", istituiva invece dei Consorzi di bonifica montani che le leggi regionali successive hanno mantenuto o soppresso, come appunto la L.R. citata che ha adottato, per la delimitazione del comprensorio, il diverso criterio del bacino idrografico unitario. Su quest'ultimo argomento, tra gli altri, cfr. C. Lega, cit., pp.193 e ss.

[34] Ogni consorziato che tragga beneficio dalla attività di bonifica, si ribadisce, è tenuto a pagare il contributo. Infatti, anche quando l'importo del contributo dovuto risulti di entità inferiore rispetto ai costi di tenuta e aggiornamento presso il consorzio della posizione catastale e di esazione dei contributi, l'importo stesso dovrà essere determinato nella misura del contributo minimo definito in base ai predetti costi. Questo per salvaguardare alcuni principi di fondo della organizzazione della funzione di bonifica: in primo luogo l'eventuale esonero graverebbe in modo non legittimo sugli altri consorziati e in secondo luogo le ditte esonerate sarebbero escluse dal diritto di voto nelle elezioni consorziali.

[35] Dati forniti dall'ANBI – Associazione Nazionale delle bonifiche, Irrigazioni e Miglioramenti fondiari - relativamente all'anno 2001.

tecnologicamente avanzate per la misurazione in tempo reale dei principali parametri idraulico-ambientali (livelli idrici e dati pluviometrici), mediante sistemi integrati di telerilevamento.

Un discorso a parte merita l'organizzazione del personale all'interno dei consorzi, connotato da una prevalenza di tecnici, progettisti e operai e il rapporto di lavoro, che si configura come un rapporto di lavoro privato, disciplinato da un contratto collettivo nazionale stipulato tra SNEBI – Sindacato Nazionale Enti di bonifica irrigazione e miglioramento fondiario – e le organizzazioni sindacali dei lavoratori.

L'organizzazione dei servizi dei Consorzi di bonifica è definita da un Piano di Organizzazione Variabile o POV, che individua le esigenze organizzative del Consorzio e le strutture necessarie per l'espletamento dell'attività, nonché le qualifiche del personale. A capo del personale vi è il Presidente, il quale è il legale rappresentante dell'ente e ha poteri non solo di indirizzo, ma anche di gestione. Il Direttore generale, cui fanno capo i dirigenti d'area, è la figura apicale relativamente alla struttura operativa degli uffici e in posizione gerarchica su tutto il personale. Risponde direttamente al presidente e all'amministrazione.

In linea di principio l'organizzazione aziendale dei Consorzi comprende tre aree, all'interno delle quali le funzioni sono aggregate per settori, a capo dei quali vengono posti dei quadri. Le aree sono quella amministrativa, quella tecnica e quella agronomico-ambientale.

L'area amministrativa ha la competenza su tutto quanto riguarda la segreteria degli organi consorziali, ha la gestione amministrativa e contabile dell'ente, cura la redazione dei contratti, la compilazione dei bilanci, la tenuta del catasto, dell'archivio, dei servizi di economato, dell'amministrazione del personale e dell assicurazioni.

L'area tecnica provvede alla redazione e aggiornamento del piano generale di bonifica, di cui si dirà in seguito, per la parte che concerne il progetto di massima delle opere pubbliche. Provvede inoltre alla progettazione delle opere e alla direzione, assistenza e collaudo lavori, nonché alla manutenzione ed esercizio degli impianti. Inoltre ha la vigilanza sul servizio di polizia idraulica, sulle incombenze di ordine tecnico concernenti le espropriazioni, sulla sovrintendenza del personale di campagna e su quello addetto agli impianti.

L'area agronomico-ambientale o agraria provvede allo studio delle direttive di trasformazione fondiaria e dei piani relativi allo studio, in collaborazione con l'area tecnica, dei piani di classifica dei terreni agli effetti del riparto dei contributi consortili. Provvede inoltre alla compilazione dei progetti per l'esecuzione delle opere agrarie, all'assistenza tecnica alle proprietà consorziate, allo svolgimento di attività dimostrativa e di sperimentazione agraria. E' competente in materia di compilazione dei piani di riordinamento fondiario, all'organizzazione e sorveglianza della distribuzione dell'acqua nelle gestioni irrigue consorziali e sulle valutazioni a fini di esproprio. Collabora con l'area tenica nell'impostazione dei progetti per l'esecuzione delle opere pubbliche di bonifica e di quelle di miglioramento fondiario comuni a più fondi.

La ripartizione dell'attività in aree non comporta in ogni caso una separazione netta dei compiti, sia perché alcuni sono al confine tra l'uno e l'altro

servizio e non possono quindi che essere svolti in collaborazione, sia perché, dato il carattere unitario dell'ente e l'interdipendenza che lega tutti i settori dell'attività, ogni area deve adempiere le sue funzioni senza perdere di vista tale unicità e quindi partecipando, ove necessario, all'azione svolta dagli altri servizi.

Il settore più rilevante è comunque senz'altro quello tecnico, in quanto legato alle funzioni istituzionali dell'ente e ricomprendente al suo interno, in alcune realtà consortili di minori dimensioni, anche il settore agronomico-ambientale. Si ricorda infatti che i consorzi hanno la competenza sulla progettazione, direzione ed esecuzione lavori di tutte le opere pubbliche di bonifica destinate a realizzare i provvedimenti di programmazione e pianificazione deliberati dai competenti organi nazionali e regionali, o altrimenti affidate dal legislatore [36], affidano i lavori in appalto o vi provvedono direttamente con personale e mezzi propri, o anche forniscono assistenza tecnica agli enti locali, soprattutto relativamente a tutte le attività legate alla manutenzione del territorio, svolgendo un ruolo insostituibile di vigilanza e intervento a favore della collettività.

[36] L'art. 141 della L. n. 388 del 2001 (legge finanziaria per il 2001) prevede, a favore di alcuni Consorzi elencati nella disposizione, che il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica provvedi alla concessione ed alla conseguente erogazione direttamente agli istituti mutuanti, di contributi pari agli oneri, per capitale ed interessi, di ammortamento di mutui o altre operazioni finanziarie che i Consorzi indicati sono autorizzati a contrarre in rapporto alle rispettive quote di limiti di impegno quindicennali con decorrenza dagli anni 2001 e 2003. Questo, come dispone la norma, ai fini di assicurare il recupero delle risorse idriche disponibili in aree di crisi del territorio nazionale e per il miglioramento della protezione ambientale mediante la realizzazione e il completamento di opere e di interconnessioni.

Cap. 4 - La bonifica e la difesa del suolo: pianificazione di bonifica e pianificazione di bacino

La locuzione “difesa del suolo” viene richiamata ed usata per indicare diversi problemi, aspetti e competenze inerenti alla attività di sistemazione idrogeologica del territorio ed è entrata nel diritto positivo con la legge n. 632 del 27 luglio 1967, recante provvedimenti per la difesa del suolo e la regolazione dei corsi d’acqua.

La legge precedente in materia, la n. 184 del 19 marzo 1952, disponeva, pur non facendo riferimento espressamente al concetto di difesa del suolo, che la regolazione delle acque andava finalizzata alla loro reale utilizzazione, alla lotta contro le erosioni del suolo e alla difesa del territorio contro le esondazioni. Anche alcune leggi speciali per la Calabria degli anni 1955 e 1968 richiamavano il concetto di conservazione del suolo.

Queste leggi comunque non hanno avuto la pretesa di porre una nuova disciplina e di dare un nuovo ordinamento alla materia, ma hanno fatto riferimento a tracciati legislativi e a prassi consolidate da una lunga esperienza italiana sulla difesa dalle acque e conservazione del suolo, data dal fatto che il problema è da sempre stato sentito ed affrontato nel nostro Paese, che soltanto un secolo fa contava oltre due milioni di ettari di paludi, stagni, maremme, valli e acquitrini.

La normativa precedente al 1952 si riconduce sostanzialmente a due direttrici principali: quella che fa riferimento a quanto disposto nella legge del 20 marzo 1865, allegato F, all’art. 91 e nella legge del 30 marzo 1893, n. 173 all’art. 124, che considerava le opere di difesa contro le inondazioni provocate dai corsi d’acqua (essenzialmente arginature e opere di regolazione idraulica) e la direttrice che considerava le opere di regolazione dei corsi d’acqua interessanti la bonifica e l’intero sistema di interventi di consolidamento delle pendici, di sistemazioni idraulico-forestali, di regolazione idraulico-agraria dei deflussi sottosuperficiali, di permeabilità e scolo terreni e così via.

Questa seconda direttrice si è aperta con una legge del 1911 sui bacini montani ed è poi proseguita con le leggi sulla bonifica e forestali del 1923, 1928, 1933 e 1952. Nel suo ambito rientrano quindi oltre alla bonifica, tutte le manifestazioni del dissesto idrogeologico, inteso come quell’insieme di processi che vanno dalle erosioni contenute e lente, alle forme di degradazione dei versanti, sino alle frane.

E’ stato con la citata legge del 1952 che le due direttici fondamentali descritte iniziano ad integrarsi e a sintetizzarsi in una visione unitaria e coordinata, sul principio delle convergenti competenze del Ministero dell’Agricoltura e foreste e di quello dei Lavori Pubblici.

Anche la legge n. 632 del 1967 poi, a conferma, riconosce l’esigenza di idonee difese del suolo, sia che si operi su corsi d’acqua, sia che si operi invece sul territorio in cui si sviluppa il reticolo idrografico di canali naturali ed artificiali che alimentano i grandi fiumi, e, introducendo come si diceva la locuzione “difesa del suolo”, estende il concetto alla difesa della costa.

Già la Commissione interministeriale De Marchi, istituita nel 1967 per riprendere e proseguire l'opera di studio ed elaborazione di proposte in materia di difesa del suolo, già avviata da una precedente Commissione dopo gli eventi del 1966 [37], indicava che, alla luce di quanto sopra esposto, per "difesa del suolo", dovesse intendersi "ogni attività di conservazione dinamica del suolo, considerato nella sua continua evoluzione per cause di natura fisica e antropica; ed ogni attività di preservazione e di salvaguardia di esso, della sua attitudine alla produzione e delle installazioni che vi insistono, da cause straordinarie di aggressione dovute alle acque meteoriche, fluviali, marine o di altri fattori meteorici." [38]

Il problema della conservazione del suolo, nella penisola italiana, si identifica con quello della regolazione delle acque superficiali fluenti sul territorio, dato che i bacini idrografici non assumono dimensioni molto vaste nel nostro Paese, e pertanto l'attività di bonifica ha da sempre svolto un ruolo fondamentale.

In particolare la regolazione di bonifica ha consentito di realizzare un sistema di azioni che, dalla disciplina dei deflussi superficiali, investe la correzione degli alvei primordiali e quelli dei collettori naturali più importanti al recapito dei grandi corsi.

Il sistema di bonifica riceve infatti nei territori collinari o vallivi i deflussi superficiali provenienti dai pendii montani, ripartisce il volume nelle reti di scolo e consente uno smaltimento in forme lente e regolari, in modo da favorire l'assorbimento e infiltrazione nelle vie sottosuperficiali o sotterranee. Inoltre concorre in maniera decisiva alla regolazione delle grandi piene dei corsi d'acqua attraverso gli invasi ad uso irriguo e contribuisce in maniera decisiva alla regolazione delle alluvioni.

Per questi ed altri motivi il legislatore del 1989 ha riconosciuto a pieno titolo il carattere fondante e la necessarietà dell'azione di bonifica e l'ha introdotta, quale punto di partenza e parte costitutiva, nel nuovo sistema di difesa del suolo, sistema che costituisce il punto di arrivo e la conclusione del dibattito avviatosi a seguito dei drammatici eventi alluvionali del novembre 1966 e che ha avuto, come si diceva, il suo maggiore contributo nei lavori svolti in seno alla Commissione interministeriale De Marchi.

La legge n. 183 dell'11 maggio 1989 costituisce il tentativo di superare i limiti derivanti dalla settorializzazione normativa, istituzionale e organizzatoria esistenti in materia di difesa del suolo e delle acque, quadro in un certo senso reso ancora più complesso dall'attuazione dell'ordinamento regionale e dalla istituzione con legge n. 349 dell'8 luglio 1986 del Ministero dell'ambiente. La 183 non modifica le disciplina sostanziali di settore coinvolte nell'azione di difesa del suolo e delle acque e non detta disposizioni di riordino dei molti soggetti pubblici, tra cui i Consorzi di bonifica, operanti in questo

---

[37] Dopo i gravissimi eventi alluvionali del 3-7 novembre 1966 fu costituita, in accoglimento del parere espresso dal Consiglio Superiore nell'adunanza straordinaria tenuta il 16 novembre, con D.M. del 23 novembre 1966, una Commissione interministeriale a cui succedette, con autorizzazione legislativa data dall' art. 14 della legge n. 632 del 27 luglio 1967, la Commissione interministeriale De Marchi.

[38] Dalla Relazione conclusiva della Commissione De Marchi, Atti della Commissione, vol.1, Roma, 1970. p. 39

ambito [39], ma affida l'intero disegno riformatore a moduli collaborativi, all'istituzione di nuovi organismi a livello centrale e periferico, alla razionalizzazione e al rafforzamento di servizi tecnici nazionali, a processi di pianificazione e programmazione centralizzati, a poteri di indirizzo e coordinamento, di verifica, di controllo e sostitutivi.

Si tratta di una normativa di grande incidenza sulla riorganizzazione del settore, comunque, le cui disposizioni si pongono come "norme fondamentali di riforma economico-sociale" e "principi fondamentali" [40]. Questo disposto è finalizzato a consentire una unitaria ed omogenea configurazione dell'attività di difesa del suolo e delle acque, anche ai fini della loro utilizzazione, e pertanto a non permettere squilibri rispetto all'obiettivo da seguire. Nello stesso tempo è indice dei rilevanti interessi oggetto di tutela, che devono rimanere unitari e posti a livello statale, fermo restando il criterio della collaborazione di tutti i soggetti pubblici competenti in materia al perseguimento delle finalità generali poste dalla legge.

La 183 risente del fatto di essere stata pensata ed elaborata in un periodo di transizione, in coincidenza con un progressivo decentramento e il passaggio da un modello centralistico ad uno regionalistico: le innumerevoli stesure di questa legge, di cui in questa sede non si darà atto, risentono di questa dialettica, il cui punto di partenza è la proposta formulata dalla citata Commissione De Marchi, la quale suggeriva l'istituzione di Magistrati alle acque in tutto il territorio nazionale, sul modello del Magistrato del Po [41], e il cui punto di arrivo è appunto la legge n. 183 del 1989.

Posto in ogni caso che i soggetti centrali individuati dalla legge sono il Presidente del Consiglio, il Consiglio dei ministri e i Ministri dei Lavori Pubblici (ora delle Infrastrutture e dei Trasporti) e dell'Ambiente [42], i principali strumenti di raccordo tra Stato e Regioni individuati dalla legge n. 183 sono, sotto il profilo organizzativo, le Autorità di bacino, che sono strutture costituite per ogni bacino idrografico individuato dalla legge, i cui organi sono indicati dalla 183 nel Comitato istituzionale, presieduto, se l'Autorità è di rilievo nazionale, di volta in volta o dal Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti o dal Ministro dell'ambiente e composto dai Ministri interessati o da sottosegretari delegati e dai Presidenti delle Giunte regionali o dagli assessori delegati delle Regioni il cui territorio è

---

[39] All'art. 34 dispone la sola soppressione, tra i soggetti, dei Consorzi idraulici di terza categoria.

[40] Come disposto dall'art. 1, comma 5 della legge n. 183 del 1989.

[41] Il magistrato per il Po, organo del Ministero dei lavori pubblici istituito col legge n. 735 del 12 luglio 1956 è stato, come è noto, a seguito delle riforme Bassanini e in particolare a seguito di quanto disposto dagli artt. 9 e 92 del Dlgs. 112 del 1998 e dall'art. 4 del DPCM del 14 dicembre 2001, sostituito dall'Agenzia Interregionale per il PO o AIPO, la quale a sua volta è stata istituita tramite un accordo interregionale approvato, in Emilia – Romagna con L.R. n. 42 del 22 novembre 2001.

[42] Il modello di cooperazione proposto dalla legge non è semplice da realizzare, principalmente per la mancanza di chiarezza dei compiti dei soggetti chiamati a cooperare e per la mancanza di un unico interlocutore centrale, dovuta alla dicotomia irrisolta tra Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e Ministero dell'Ambiente a capo delle Autorità di bacino nazionale, nonché sulla sostanziale debolezza della funzione di indirizzo e controllo centrale. Su questo punto cfr. l' *Indagine conoscitiva sulla difesa del suolo* della 13° Commissione permanente del Senato della repubblica (Territorio, ambiente, beni ambientali), condotta congiuntamente con la VIII Commissione permanente della Camera dei deputati (Ambiente, territorio, lavori pubblici), Roma, 1998.

maggiormente interessato, dal Comitato tecnico, che è organo consultivo e provvede alla elaborazione dei piani di bacino, dal segretario generale e dalla segreteria tecnico-operativa [43].

Se sotto il profilo organizzativo le competenze vengono ripartite tra Stato, Regioni, Autorità di bacino, enti locali ed altri soggetti in modo non particolarmente coordinato o definito, sotto quello amministrativo, come è noto, la 183, oltre a fornire una definizione di "bacino idrografico" [44], ripartisce come si diceva l'intero territorio nazionale in bacini classificati in tre categorie: di rilievo nazionale[45] , interregionale [46] e regionale [47]. Questa classificazione, seppure contrastata [48], è tuttora presente e anche la Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 0ttobre 2000 (2000/60/CE) [49], che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque e identifica i distretti idrografici come la principale unità amministrativa per la gestione dei bacini idrografici [50].

Infatti il regime delle acque non può essere circoscritto ai confini amministrativi, ma deve necessariamente seguire i confini idrografici. La risorsa acqua può e deve prescindere dai confini amministrativi e il principio di territorialità deve fare i conti con la tipologia della risorsa in questione.

---

[43] La natura giuridica delle autorità di bacino oscilla tra quella di organo di cooperazione Stato-Regioni e quindi di supporto a scelte del governo o di organo di amministrazione attiva di tipo manageriale. Il modello è cooperativo anomalo, in quanto da un lato non esiste certezza di poteri tra i soggetti cooperatori e dall'altro non individua precisi poteri di controllo e sanzionatori nei confronti dei soggetti inadempienti. Cfr. *Indagine conoscitiva*, cit.

[44] L'art. 1, terzo comma, lett.d) sancisce che per "bacino idrografico" debba intendersi "il territorio dal quale le acque pluviali o di fusione delle nevi e dei ghiacciai, defluendo in superficie, si raccolgono in un determinato corso d'acqua direttamente o a mezzo di affluenti nonché il territorio che può essere alaagato dalle acque del medesimo corso d'acqua, ivi compresi i suoi rami terminali con le foci del mare ed il litorale marittimo prospiciente", con la precisazione che "qualora un territorio possa essere allagato dalle acque di più corsi d'acqua, esso si intende ricadente nel bacino idrografico il cui bacino imbrifero montano ha la superficie maggiore",

[45] L'art. 14 individua come bacini nazionali, per il versante adriatico, i bacini dell'Isonzo, del Tagliamento, del Livenza, del Piave, del Brenta-Bacchiglione (e prepone a questi bacini un'unica Autorità di bacino), dell'Adige e del Po. Per il versante tirrenico i bacini individuati sono invece quelli dell'Arno, del Tevere, del Liri-Garigliano e del Volturno (per quasti ultimi due è costituita un'unica autorità di bacino).

[46] L'art. 15, primo comma, individua per il versante adriatico i bacini del Lemene, del Fissero-Tartaro-Canal Bianco, del Reno, del Marecchia, del Tronto, del Sangro, del Trigno, del Saccione, del Fortore e dell'Ofanto. Per il versante ionico i bacini del Bradano e del Sinni, Per il versante tirrenico i bacini del Magra, del Fiora, del Sele, del Noce e del Lao.

[47] I bacini di rilievo regionale sono tutti quelli non compresi nelle elencazioni della legge e costituiscono quindi una categoria residuale.

[48] Infatti le Regioni, riunite in sede tecnica il 21 novembre 1996, hanno espresso in un documento la loro posizione in merito, specificando che la dimensione territoriale a scala di bacino è condizione imprescindibile per affrontare le tematiche di difesa del suolo e che deve essere superarata l'attuale distinzione tra bacini di diverso livello, riposizionando tutte le Autorità di bacino sul medesimo piano istituzionale e affidando alle Regioni il completo governo in materia del suolo. Cfr. le *Indagini Conoscitive*, cit.

[49] Questa direttiva è finalizzata alla protezione delle acque dolci superficiali, degli estuari, delle acque costiere e sotterranee della Comunità, impedendone l'ulteriore degrado e agevolando un consumo idrico sostenibile, fondato sulla protezione a lungo termine delle risorse idriche disponibili.

[50] Un distretto idrografico è composto dalla aggregazione di più bacini idrografici o può coincidere con un singolo bacino.

Il modello organizzativo delle Autorità di bacino, confermato anche dalla legge fondamentale sulle risorse idriche, la legge n. 36 del 5 gennaio 1994 "Disposizioni in materia di risorse idriche", denominata anche legge Galli, agli artt. 3, 8, 17, comma 1, 25, comma 1) e in via generale dalla citata Direttiva ,[51] a ben vedere è coerente con i principi fondamentali di riforma dell'ordinamento in materia di difesa del suolo che mira, in primo luogo, ad incidere sulla struttura, più che sulla attività dei soggetti preposti al governo del settore considerato.

La scelta di questo modello organizzativo – intuita per la prima volta dalla Commissione De Marchi – ribadita nella Conferenza nazionale delle acque, trae spunto da esperienze di altri Paesi europei (Francia, Inghilterra) che, pur nella diversità dei modelli ordinamentali e costituzionali, hanno individuato nel piano di bacino idrografico l'ambito ottimale di composizione degli interessi plurimi e differenziati, che hanno come elemento qualificante la risorsa idrica e la sua utilizzazione nel quadro delle compatibilità ambientali ed economiche.

Secondo un principio ampiamente consolidato – "un territorio un governo" – proprio degli ordinamenti a diritto amministrativo, il legislatore europeo ha ritenuto che tale principio sia applicabile anche ad una disciplina di settore che non può essere confinata in ambiti amministrativi legati alla cura e tutela di interessi storicamente affermati, e che per essa sia necessario identificare una autorità di governo *sui generis* o speciale in funzione della unitarietà di bacino. Questo modello istituzionale è come si diceva previsto anche dalla Direttiva comunitaria sulle acque che ai fini della uniformità del linguaggio comunitario parla di distretto idrografico, prevedendo per esso una Agenzia o una Autorità di governo.

Anche la gestione razionale delle risorse idriche, come si dirà meglio in seguito, rappresenta uno degli aspetti più rilevanti della pianificazione di bacino, perché incide in modo decisivo sull'assetto socio-economico del territorio e perché ha dirette ripercussioni sulla riduzione del rischio e sulla valorizzazione delle risorse naturali, pertanto la legge n. 36 del 1994 deve mantenere i suoi stretti legami con la 183. Come si cercherà di meglio specificare, anche le fasi di gestione dell'acqua potabile o dell'acqua utilizzata per usi agricoli o produttivi, si collocano nel complessivo sistema rappresentato dal bacino idrografico o da più bacini connessi dallo stesso sistema idrico e su tale sistema incidono tanto per gli aspetti quantitativi che per gli aspetti qualitativi.

Lo strumento cardine per attuare le politiche di difesa del suolo è il piano di bacino, la cui validità programmatica non è mai stata messa in discussione. Che la difesa del suolo si debba ordinare per piani e programmi è anzi considerato presupposto per qualunque azione di governo del settore.

Il piano di bacino è, come dispone l'art. 17 della legge 183, "lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla

[51] L'art. 3 comma 2 della Direttiva 2000/60/CE dispone, in via generale, che "gli Stati membri provvedono ad adottare le disposizioni amministrative adeguate, ivi compresa la individuazione dell'Autorità competente, per l'applicazione delle norme della direttiva all'interno di ciascun distretto idrografico presente nel territorio" .

conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo e la corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato". Ha valore di piano territoriale di settore ed è altresì definito come atto di indirizzo e coordinamento ai sensi dell'art. 81, primo comma, lett. a) del D.P.R. 616.

Per quanto riguarda questi suoi due attributi occorre rilevare che la Corte Costituzionale, con sentenza n. 85 del 1990, ha specificato che né l'una né l'altra qualificazione rispondono perfettamente alla natura dei piani di bacino. La Corte ha infatti rilevato che "la complessiva natura dei piani di bacino non può essere ridotta a quella di atti di indirizzo e coordinamento, in quanto si tratta di atti che interessano anche competenze statali" e quindi uffici ed enti dello Stato e che essi, in quanto finalizzati alla difesa del suolo, intesa nella ampia nozione ricavabile dai lavori delle varie commissioni di studio ministeriale e parlamentari preparatorie della legge, "non si svolgono attraverso misure e opere inerenti alle competenze urbanistiche o a quelle di protezione civile ovvero a quelle attinenti ad altre competenze regionali o provinciali, quali le cave e miniere, l'agricoltura o la tutela del paesaggio o dell'ambiente, anche se indubbiamente incidono o interferiscono nei confronti di ciascuna di queste attribuzioni." La Corte inoltre ha affermato che "i piani di bacino vengono equiparati ai piani territoriali di settore, non già per significare che si tratta di strumenti inerenti alla disciplina urbanistica (di competenza regionale o provinciale) ma semplicemente al fine – esplicitato dall'art. 17, comma 5° - di stabilire che i vincoli posti dal predetto piano obbligano immediatamente le amministrazioni e gli enti pubblici (statali e regionali), i quali sono tenuti ad osservarli e ad operare di conseguenza" e che "la loro contemporanea qualifica come atti di indirizzo e coordinamento sta semplicemente a significare che, quando i vincoli posti dai predetti piani incidono su materie di competenza regionale o provinciale, questi devono mantenersi entro i limiti imposti alla funzione di indirizzo e coordinamento e, in particolare a quella prevista dall'art. 81, 1° comma, lett. a) del D.P.R. 616 del 1977".

Quest'ultima norma attiene alla disciplina urbanistica ed il riferimento a tale settore è giustificato dalla incidenza che, come si diceva, i piani di bacino hanno sugli strumenti urbanistici e in generale sulla pianificazione. E' necessario ricordare infatti che l'art. 17, comma 5° dispone espressamente il carattere immediatamente vincolante, per le amministrazioni, ma anche per i privati, delle disposizioni del piano di bacino ove le prescrizioni siano dichiarate di tale efficacia dal piano di bacino stesso [52].

Queste caratteristiche dei piani di bacino, che lo pongono come strumento di pianificazione sovraordinato rispetto agli altri, e la sua onnicomprensività, per quanto riguarda i contenuti, mettono in primo piano la

[52] Si ricorda che, per quanto riguarda l'elaborazione, i progetti di piano dei bacini di rilievo nazionale sono elaborati dai comitati tecnici, che si avvalgono a tal fine delle segreterie tecnico-operative, e sono adottati dai comitati istituzionali delle autorità di bacino. Sono poi trasmessi al comitato nazionale per la difesa del suolo, cui compete esprimere un parere sul progetto deliberato, nonché alle Regioni e alle Province interessate. Le Regioni devono, pena l'attivazione del potere surrogatorio statale, assicurare la pubblicità e la consultazione del progetto di piano, inoltre si pronunciano sulle eventuali osservazioni formulate dal comitato nazionale per la difesa del suolo e su quelle formulate da chiunque abbia interesse a farlo.

necessità di formule di raccordo con gli strumenti di pianificazione e programmazione previsti dalla legislazione sia statale, sia regionale.

La 183 dispone che i piani di bacino siano coordinati con i programmi nazionali, regionali e sub-regionali di sviluppo economico e di uso del suolo, da intendersi però nel senso che questi ultimi devono venire adeguati ai primi. Questo significa una revisione delle pianificazioni e delle programmazioni in atto, l'attribuzione di un ruolo sovraordinato ai piani di bacino rispetto a tutti gli altri e, per i bacini di rilievo nazionale e interregionale, un forte condizionamento (o addirittura lo svuotamento) dell'autonomia programmatoria delle singole regioni e di molte competenze riguardanti il territorio.

Il legislatore ha comunque previsto una gradualità nella formazione del piano e la possibilità di mettere a punto anche strumenti di pianificazione più agili e più facilmente adattabili alle specifiche esigenze dei diversi ambiti territoriali e più efficaci rispetto ai problemi urgenti e prioritari o in assenza di precedenti regolamentazioni. Questi strumenti, previsti in parte fin dalla prima stesura della legge e in parte introdotti in norme successive, sono gli schemi previsionali e programmatici, i piani stralcio e le misure di salvaguardia. Gli schemi previsionali e programmatici e le misure di salvaguardia sono atti preliminari a validità limitata nel tempo, mentre i piani stralcio sono atti settoriali o riferiti aparte del bacino.

A seguito della modifica introdotta dall'art. 12 della legge n. 493 del 1993 all'art. 17 della legge 183, infatti sono stati introdotti i commi 6 *bis* e 6 *ter* ed è stata ammessa la possibilità di piani per sottobacini o stralci funzionali che, peraltro, si specifica debbano costituire " fasi sequenziali e interrelate" rispetto ai contenuti del piano di bacino, nel senso che deve comunque essere garantita la considerazione sistematica del territorio. Il piano di bacino può dunque essere redatto ed approvato anche per sottobacini o per stralci relativi a settori funzionali che consentono un intervento più efficace e tempestivo in relazione alle maggiori criticità ed urgenze.

Resta il dato che i piani stralcio, mancando di quel carattere di organicità e intersettorialità che dovrebbe caratterizzare i piani di bacino, devono essere considerati documenti provvisori destinati a risolvere solo alcuni problemi immediati e devono quindi essere soggetti a revisione nell'ambito dei piani di bacino [53]. Comunque la pianificazione di bacino, sulla base delle esperienze sino ad ora effettuate, è stata attuata mediante stralci relativi a settori funzionali: le varie Autorità, sia di livello nazionale che regionale, hanno dato il via alla pianificazione dei settori in cui era più evidente la necessità di intervento.

Per quanto riguarda il rischio idrogeologico, sul quale il legislatore era peraltro già intervenuto con la legge n. 267 del 3 agosto 1998 [54], è venuta in rilievo la necessità di affrontare i problemi non più solo in termini di protezione civile, ma nell'ambito della pianificazione di bacino e a questo proposito il

---

[53] Non tutti comunque concordano nel sostenere che la prassi dei piani stralcio sia l'unica concretamente percorribile: c'è infatti chi ritiene che sia esso stesso la causa di ritardi ed inadempienze. Cfr. Indagini Conoscitive. Raccolta di atti e documenti., cit., Tomo I, pp. 25 e ss.

[54] A seguito della tragedia di Sarno, in Campania, è stato emanato il D.L. n. 180 dell'11 giugno 1998, che ha introdotto nel sistema della difesa del suolo, misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico.

legislatore ha individuato, con la legge n. 365 dell'11 dicembre 2000 [55] la disciplina degli interventi urgenti per le aree a rischio idrogeologico molto elevato [56].

Questa legge impone inoltre alla Regioni la convocazione di Conferenze programmatiche, articolate per determinati ambiti territoriali, come strumento per l'adozione e l'attuazione dei piani stralcio e la coerenza indispensabile tra pianificazione di bacino e pianificazione territoriale e dispone inoltre, all'art. 1*bis*, comma 5, che "le determinazioni assunte in sede di Comitato Istituzionale, a seguito di esame nella Conferenza programmatica, costituiscono variante agli strumenti urbanistici [57].

Il quadro delle programmazioni e pianificazioni che riguardano direttamente o indirettamente il settore della bonifica a partire dal R.D. del 1933 fino alla legge 183 si presenta assai complesso e articolato. La bonifica viene generalmente in rilievo come presupposto per realizzare fini ulteriori di interesse generale, fra cui la difesa del suolo e la tutela della risorsa idrica.

L'idea di fondo è di dare forza a una moderna concezione della bonifica, che, nella prospettiva della tutela dell'ambiente e della produzione agricola, sostituisce a strumenti di interventi disorganici un'unica rete organica, costituita dai nuovi comprensori di bonifica: si tratta di una idea che si distacca dalla legislazione del 1933 per riallacciarsi a principi presenti nella legislazione statale, più in armonia con le norme costituzionali.

Non a caso la L. 183 definisce le istituzioni di bonifica come uno dei fondamentali cardini amministrativi che, entro il coordinamento generale dell'Autorità di bacino, realizzano l'attività complessiva di conservazione e di risanamento del territorio ed è indiscusso che, come si esprime la Corte Costituzionale nella sentenza n. 66 del 1992, "Le attività di bonifica trasferite alle competenze regionali si inquadrano in un'intelaiatura di funzioni estremamente complesse ed articolate, nella quale sono compresi poteri attinenti allo sviluppo economico della produzione agricola, all'assetto paesaggistico e urbanistico del territorio, alla difesa dell'ambiente, alla conservazione, regolazione e utilizzazione del patrimonio idrico. In altri termini, poiché le funzioni concernenti la bonifica sono dirette al consolidamento e alla trasformazione di un territorio sul quale si esplicano varie altre attività rivolte a fini identici od omologhi, esse costituiscono un settore della generale programmazione del territorio e, più precisamente, di quella riguardante la

---

[55] Si tratta della legge di conversione del D.L. "Soverato" n. 279 del 12 ottobre 2000, dal Titolo "Interventi urgenti per le aree a rischio idrogeologico molto elevato ed in materia di protezione civile, nonché a favore delle zone della regione Calabria danneggiate dalle calamità idrogeologiche di settembre ed ottobre 2000".

[56] In particolare l'art. 1*bis* della legge stabilisce che "i progetti di piano stralcio per la tutela del rischio idrogeologico di cui all'art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 180 del 1998, sono adottati entro il termine perentorio del 30 aprile 2001, per i bacini di rilievo nazionale con le modalità di cui alla legge 183 del 1989, art. 18, per i restanti bacini con le modalità di cui all'art. 20 della medesima legge e successive modificazioni".

[57] Il carattere perentorio di questa disposizione non esclude che la sua attuazione possa essere temperata facendo riferimento in primo luogo alle situazioni di rischio idrogeologico molto elevato, censite e perimetrate nella loro definizione cartografica e , in secondo luogo, alle situazioni di rischio meno elevato o comunque meno conosciute nella loro dimensione territoriale e fisica, concedendo un tempo sufficiente agli studi di approfondimento e alle valutazioni conseguenzaili delle Amministrazioni competenti.

difesa e la valorizzazione del suolo con particolare interesse verso l'uso di risorse idriche [58] ".

Così facendo la Corte precisa che le funzioni concernenti la bonifica costituiscono un settore generale della programmazione del territorio e più precisamente quello riguardante la difesa e la valorizzazione del suolo, con particolare interesse verso le risorse idriche.

Per quanto riguarda la pianificazione e le interconnessioni esistenti tra il piano di bonifica e il piano di bacino, occorre sottolineare in primo luogo che il legislatore del 1933, nel contesto che si è più volte descritto, assai diverso da quello attuale, aveva previsto come strumento di pianificazione generale il piano di bonifica. L'art. 4 del R.D. 215 del 1933 dispone che "Per ciascun Comprensorio classificato deve essere redatto il piano generale di bonifica, il quale contiene il progetto di massima delle opere di competenza statale e le direttive fondamentali della conseguente trasformazione in agricoltura, in quanto necessarie a realizzare i fini della bonifica e a valutarne i presumibili risultati economici e d'altra natura" e l'art. successivo sancisce che "i terreni situati in un Comprensorio che, secondo il piano generale di bonifica, occorra vincolare a termini del Titolo I del R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267 [59], s'intendono sottoposti al vincolo 15 giorni dopo la pubblicazione del decreto ministeriale che approva il piano stesso, e che decide sugli eventuali ricorsi, sempre quando il piano contenga la delimitazione delle zone da vincolare".

Il piano generale di bonifica quindi era stato concepito come uno strumento forte, idoneo a porre dei vincoli alla proprietà privata, tanto che la dottrina aveva riconosciuto a questo piano la natura di regolamento [60]. L'esecuzione degli interventi di bonifica di competenza privata, inoltre, divengono obbligatori solo se ricompresi all'interno del piano stesso [61].

Il piano avrebbe dovuto coordinare gli interventi dei consorziati e dello Stato, contemperando l'interesse pubblico con quello privato per realizzare nel comprensorio i presupposti di un adeguato sviluppo economico e sociale all'epoca prevalentemente basato sulla migliore produttività agricola e avrebbe dovuto anche costituire la garanzia della legalità dell'azione amministrativa nel settore [62].

E' necessario rilevare che nella prassi sono mancati per lungo tempo i piani generali e che la regolarizzazione formale della situazione è avvenuta

---

[58] Corte Costituzionale, Sentenza n. 66 del 1992, in Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna, parte prima, n.33

[59] Il R.D. n. 3267 del 30 dicembre 1923 ha per oggetto il "Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani" e il Titolo I è relativo a "Provvedimenti per la tutela dei pubblici interessi" ed è suddiviso in due capi. Il primo è intitolato alle "Limitazioni alla proprietà terriera" ed è suddiviso a sua volta in due sezioni (sezione I – "Vincolo per scopi idrogeologici"; sezione II – "Vincolo per altri scopi"). Il secondo è relativo alle "disposizioni penali e di polizia".

[60] Cfr. Galloni, cit. pp. 293 e ss.

[61] A fronte della mancata pubblicazione dei piani di bonifica, la legislazione successiva al 1933 ha trovato nella istituzione degli Enti di colonizzazione gli strumenti giuridici per la imposizione di opere di trasformazione fondiaria di competenza privata indipendentemente dalla approvazione di un piano di bonifica. Cfr. Galloni, cit. p. 308

[62] Anche se si deve convenire che, per quanto un piano non sia stato pubblicato, non può non esistere un piano non scritto e non pubblicato e comunque un indirizzo unitario di politica economica che presiede la realizzazione di tutti i progetti. Sul punto cfr. Galloni, cit., p. 307

mediante l' interpretazione estensiva dell'art. 11 del R.D. 215 del 1933, il quale disponeva che le bonifiche iniziate sotto la legislazione precedente al R.D. stesso avrebbero potuto continuare ed essere eseguite in attesa della compilazione del piano. E' stato quindi grazie a questa norma che l'attività di bonifica ha continuato ad essere eseguita senza un piano generale: alla mancata approvazione dei piani generali si è sempre posto rimedio mediante la pubblicazione dei singoli progetti esecutivi [63].

Evidentemente, comunque, tali progetti esecutivi [64] riguardano la descrizione analitica di opere o complessi particolari nell'ambito del comprensorio e non danno la visione completa dello sforzo tecnico coordinato da svolgersi all'interno del Comprensorio stesso.

Di fatto quindi l'adozione dei piani generali di bonifica è stata assai limitata, sia a causa delle ragioni sopra esposte, sia a causa di una complessità dei contenuti, sia per altri fattori tra cui il proliferare di altri strumenti di pianificazione attribuiti ad altri soggetti istituzionali e in particolare agli enti locali. In materia di difesa del suolo e tutela delle risorse idriche, in particolare, si segnalano le funzioni provinciali in materia e i compiti di programmazione della Provincia stesa, la quale, ferme restando le competenze dei comuni, predispone ed adotta, a norma dell'art. 2° del T.U. 267 del 18 agosto 2000, il piano territoriale di coordinamento, determinante gli indirizzi generali di assetto del territorio e in particolare "le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il conoslidamento del suolo e la regimazione delle acque".

Le Regioni, d'altro canto, oltre a dettare gli indirizzi per la programmazione socio-economica e territoriale, predispongono ed adottano i Piani territoriali regionali e, secondo quanto disposto dall'art. 44 del Dlgs. 152 dell'11 maggio 1999 e per quanto ci interessa, i Piani di tutela delle acque, di cui si dirà in seguito.

Tornando alla legge 183, dopo questi brevissimi cenni ad altri strumenti di pianificazione del settore, tra le finalità che il piano di bacino persegue, indicate dall'art. 3, vi sono una serie di indicazioni sulla attività di bonifica, a cui si fa anche espresso riferimento [65] e inoltre vi è il dato dell'art. 17 comma 4. La norma dispone che "i piani di bacino sono coordinati con i programmi nazionali, regionali, sub-regionali di sviluppo economico e di uso del suolo" e che "di conseguenza, le autorità competenti, provvedono entro 12 mesi dalla approvazione del piano di bonifica ad adeguare i piani territoriali e i programmi regionali" previsti da varie disposizioni di leggi e "i piani di bonifica".

---

[63] Cfr. Galloni, cit., pp. 304 e ss.

[64] In relazione ai progetti esecutivi l'art. 94 del R.D. 215 del 1933 dispone che equivalgono ai piani particolareggiati di cui all'art. 16 della legge 25 giugno 1865, n. 2359 ai fini della espropriazione ed occupazione di urgenza dei terreni occorrenti come sedi delle opere di bonifica, purchè contengano tutti gli elementi del piano particolareggiato richiesto dall'art. 16 della legge citata, ossia i confini, la natura, la qualità e gli altri estremi catastali e il nome del proprietario o di chi risulti iscritto nei ruoli di imposta.

[65] L'art. 3, comma 1, lett.a) dispone in particolare che le attività di programmazione, di pianificazione, e di attuazione degli interventi volti a realizzare le finalità previste dalla legge curano "la sistemazione, la conservazione ed il recupero del suolo nei bacini idrografici, con interventi idrogeologici, idraulici, idraulico-forestali, idraulico-agrari, silvo-pastorali di forestazione e di bonifica".

Ancora un riferimento quindi ai piani di bonifica, strumenti ideati dal legislatore negli anni '30 che dovrebbero caratterizzarsi, nel nuovo contesto, come strumenti di attuazione particolareggiata dei piani di bacino, anche se il disposto normativo della legge 183 evidenzia unicamente un rapporto di sovraordinazione del piano di bacino tra i piani, tra cui colloca anche, non in posizione privilegiata come invece sarebbe forse opportuno, i piani di bonifica.

La bonifica è parte fondante del sistema della difesa del suolo e il legislatore avrebbe già uno strumento da, per così dire, rispolverare e utilizzare ai propri fini. Alcune leggi regionali, tra cui la legge n. 3 del 21 aprile 1999 della Emilia-Romagna rubricata "Riforma del sistema regionale e locale", di attuazione della riforma Bassanini, dispone espressamente all'art. 140 che la normativa di riforma in materia di bonifica e di enti di bonifica dovrà essere coerente con la materia della difesa del suolo [66] e la riorganizzazione dei servizi competenti e coerentemente, a seguito della revisione della struttura organizzativa della Regione avvenuta con L.R. 26 novembre 2001, n. 43 e con delibera di Giunta del 17 dicembre 2001, n. 2001/2832, istituisce "Difesa costa e bonifiche" [67] nell'ambito della Direzione Generale Ambiente e difesa del suolo e della costa [68].

Considerando poi che l'ambito territoriale ottimale su cui operano i Consorzi di bonifica sono i comprensori, individuati come si diceva sulla base di criteri idrografici, verrebbe spontaneo ipotizzare che il piano di bonifica potrebbe diventare un piano stralcio dello stesso piano di bacino [69].

La correlazione è infatti assai stretta, tanto che la redazione dei primi piani regolatori di bacini idrografici è stata disposta dal decreto interministeriale del 15 settembre del 1933, emanato in applicazione del R.D. 215 del 1933 [70].

I collegamenti tra piani di bacino e piani di bonifica quindi sono riconducibili a una necessità di reciproca influenza e verifica, data la capacità

---

[66] Attualmente sono in fase di elaborazione in Emilia-Romagna un PDL sulla bonifica e uno sulla difesa del suolo, che dovranno necessariamente interrelarsi.

[67] Il servizio, in particolare, ha i seguenti compiti: collaborazione con le Autorità di bacino per i Piani di bacino in materia di difesa della costa e reticolo di bonifica; piano integrato della costa, pianificazione e programmazione per la difesa della costa; rapporti con i Consorzi di bonifica, indirizzo e coordinamento dei servizi operativi di bacino, nonché dei Consorzi di bonifica, per la redazione di programmi e la gestione di interventi; istruttoria dei progetti, controllo di gestione e monitoraggio degli interventi; autorizzazione a interventi di emergenza; collaborazione all'istruttoria regionale per l'approvazione dei PTCP per le parti di competenza. A dire il vero l'accorpamento con la difesa della costa risulta abbastanza bizzarro, dato che l'attività di bonifica non si occupa precipuamente di quel settore, ma forse, proprio per questo, sono da intendere come due settori disgiunti, convogliati nello stesso servizio.

[68] Nella precedente organizzazione vi era un ufficio bonifiche collocato all'interno del Servizio Territorio e Ambiente rurale, che faceva capo alla Direzione generale Agricoltura.

[69] Nel PDL elaborato dalla regione Emilia-Romagna citato, all'art. 6 si disponeva che "L'attività di bonifica è pianificata nell'ambito del Piano di bacino o suo stralcio assicurando l'unitario raccordo e l'organico coordinamento tra le attività di bonifica e le altre attività di difesa del suolo". A ben vedere invece il piano di bonifica, come si diceva, potrebbe diventare un piano stralcio del piano di bacino, relativo al settore funzionale della bonifica, che in considerazione della complessità e dei lunghi tempi di elaborazione potrebbe essere a sua volta approvato per stralci relativi a i singoli comprensori.

[70] Cfr. Michele Bottalico e Angiolino Greco, "I problemi della difesa del suolo e della regolazione delle acque nel quadro dell'agricoltura e della bonifica", in *Per una politica del territorio*, Atti del XXIV Congresso Nazionale delle Bonifiche, Il Mulino, Bologna, 1971

intrinseca del piano di bonifica di realizzare ciò che viene postulato dal piano di bacino.

Se quindi sotto il profilo della pianificazione vi è una stretta corrispondenza tra i due piani, è necessario inoltre sottolineare che anche sotto il profilo istituzionale vi sono delle importanti considerazioni che portano ad argomentare la necessità che vi sia un collegamento sempre più stringente tra sistema di bonifica e sistema di difesa del suolo.

I Consorzi sono gli unici enti pubblici che operano a livello di bacini e sottobacini idrografici e quindi su ambiti territoriali ottimali dal punto di vista della gestione delle problematiche relative alla difesa del suolo e all'utilizzo delle risorse idriche. La pianificazione e programmazione dell'attività di bonifica deve quindi essere svolta nell'ambito della pianificazione e programmazione di bacino [71] in quanto l'ambito stesso di riferimento per la bonifica è il bacino, nella sua stretta interdipendenza pianura e montagna.

[71] L'art.138 della L.R. 3 del 21 aprile 1999 della Emilia-Romagna dispone che le funzioni di programmazione e pianificazione in materia di difesa del suolo e risorse idriche sono esercitate dalla regione, in concorso con gli enti locali, attraverso il sistema delle Autorità di bacino regionali ed interregionali, nei cui organi tecnici è assicurata la presenza dei Consorzi di bonifica. Per quanto riguarda la presenza dei Consorzi di bonifica nelle Autorità di bacino nazionali, l'art. 139 seguente, al comma 3, dispone inoltre che il Comitato di coordinamento dei sottobacini del fiume Po si avvale di un nucleo tecnico-amministrativo composto di esperti della Regione, delle Province, dell'Azienda regionale per la navigazione interna (ARNI) e dei Consorzi di bonifica interessati.

Cap. 5 - La bonifica e la gestione delle risorse idriche nell'ottica dello sviluppo sostenibile

Uno degli ambiti rilevanti dell'attività di bonifica è costituito dalla utilizzazione e tutela delle acque ad uso irriguo e ad altri usi produttivi, oltre che alla rinaturalizzazione dei corsi d'acqua e alla vivificazione di aree umide e di ambienti naturali.

La funzione di gestione delle risorse idriche ad uso prevalentemente irriguo rientra a pieno titolo tra le competenze che la legge attribuisce ai Consorzi di bonifica, i quali sono consegnatari, con diretta responsabilità di gestione, di opere pubbliche demaniali, mentre le funzioni che riguardano la tutela e la salvaguardia dell'ambiente in senso lato vengono svolte invece in collaborazione con altri soggetti istituzionali.

La gestione razionale delle risorse idriche rappresenta altresì, come emerso da quanto precedentemente esposto, uno degli aspetti più rilevanti della pianificazione di bacino, perché incide in modo decisivo sull'assetto socio-economico del territorio e perché ha dirette ripercussioni sulla riduzione del rischio e sulla valorizzazione delle risorse naturali.

La legge 183 del 1989 prevede infatti tra le sue finalità, oltre alla difesa del suolo, il risanamento delle acque e la fruizione e gestione del patrimonio idrico, ma è con la legge n. 36 del 1994, conosciuta come legge Galli, che l'acqua non è più considerata come un bene, ma come una "risorsa" che va salvaguardata e che in quanto tale è potenzialmente in grado di produrre utilità diverse.

Dalla azione di difesa si passa con questa legge ad una azione positiva di salvaguardia, che ha come misura il soddisfacimento delle aspettative e dei diritti delle generazioni future e che deve portare alla realizzazione di un equilibrio tra le disponibilità delle risorse e i fabbisogni per i diversi usi [72].

La legge Galli deve, in ogni caso, mantenere i suoi stretti legami con la legge 183, in una ottica che identifichi nell'Autorità di bacino il cardine del sistema di gestione delle acque e del suolo. Solo a scala di bacino infatti possono essere valutate le compatibilità tra le diverse ipotesi di utilizzazione e localizzazione dei punti di prelievo e delle restituzioni delle acque utilizzate. Qualità e quantità devono quindi essere valutate contestualmente nell'ambito del piano di bacino.

Anche la salvaguardia degli ecosistemi, d'altra parte, è legata al minimo deflusso costante vitale, che è un concetto introdotto dall' art. 3 comma 1 lett. i) della legge 183 ed è un valore che rappresenta il livello del corpo idrico intangibile, come tale sottratto alla fruizione da parte degli utenti legittimi o di fatto, al di sotto del quale non vi è più la disponibilità d'acqua.

Nel T.U. sulle acque n. 1755 del 1933 l'art. 19 comma 1 sanciva, fra l'altro, che la concessione è fatta "entro i limiti della disponibilità d'acqua". La pubblica amministrazione concedente pertanto non era tenuta a garantire per la durata della concessione la effettiva presenza nel corso d'acqua della portata

---

[72] Cfr. AA.VV. *Commentario alle disposizioni in materia di risorse idriche (leggi 5 gennaio 1944, nn. 36 e 37),* a cura di U. Pototschnig e E. Ferrari, Padova, Cedam, 2000

concessa, e poteva porre l'eventuale carenza idrica dovuta a cause naturali a carico del concessionario, senza che questi potesse vantare alcuna pretesa o diritto di indennizzo nei confronti dello Stato. Alla luce della 183 questo articolo va senz'altro letto in maniera più restrittiva, in quanto la disponibilità d'acqua non rappresenta più un valore assoluto, ma va intesa in riferimento al minimo deflusso vitale.

Questo concetto è stato ribadito anche dalla legge n. 36 del 5 gennaio 1994 che, nel sottolineare la necessità di un uso della risorsa secondo criteri di solidarietà allo scopo di non pregiudicare l'ambiente, dispone, nei bacini idrografici caratterizzati da prelievi o trasferimenti, l'obbligo di regolare le derivazioni "in modo da garantire il livello di deflusso necessario alla vita degli alvei sottesi e tale da non danneggiare gli equilibri degli ecosistemi interessati.

Se il minimo deflusso vitale deve essere senz'altro garantito, l'altro elemento essenziale nella costruzione del piano di bacino è il bilancio idrico, che non solo deve prendere in considerazione l'utenza ecologica, finalizzata a garantire la sopravvivenza degli ecosistemi e la fruibilità dei corsi d'acqua a fini ricreazionali, ma anche e soprattutto le utenze irrigue, potabili, industriali ed energetiche.

Questo strumento, individuato *in primis* dall'art. 3 della legge n. 36 del 1994, deve essere predisposto dalle Autorità di bacino alla stregua delle linee guida che verranno predisposte dal Ministero dei lavori pubblici, di concerto con altri Ministeri competenti, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Queste linee guida allo stato non sono ancora state adottate, ma si prevede saranno comprensive sia dei criteri per il censimento delle utilizzazioni in atto, sia dei criteri per la definizione del minimo deflusso vitale, così come disposto dapprima dal DPCM del 4 marzo 1996 e successivamente dall'art. 22, comma 4 del nuovo T.U. sulla tutela delle acque, il Dlgs. 152 del 1999 [73].

Il Dlgs. 152 stabilisce anche i parametri quantitativi del bilancio idrico e vincola ad essi le successive valutazioni dei piani di tutela [74], che assicureranno l'equilibrio del bilancio idrico tenendo conto dei fabbisogni, delle disponibilità, del minimo deflusso vitale, della capacità di ravvenamento delle falde e dei diversi usi cui la risorsa può essere destinata.

---

[73] Il nuovo T.U. sulla tutela delle risorse idriche, infatti, il Dlgs. n. 152 del 1999, è stato emanato in attuazione di due direttive comunitarie, la n. 91/271/CEE relativa al trattamento delle acque reflue urbane e la n. 91/676/CEE, concernente la protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati e modificato dal Dlgs. n. 258 del 18 agosto 2000.

[74] Il Piano di tutela è uno strumento introdotto dall'art. 44 del Dlgs. 152, consistente in un piano stralcio di settore del piano di bacino che deve contenere, tra gli altri elementi, la descrizione generale del bacino idrografico, la sintesi delle pressioni e degli impatti significativi esercitati dall'attività antropica sullo stato delle acque, l'elenco degli obiettivi di qualità e la sintesi dei risultati dell'analisi economica, delle misure definite per la tutela dei corpi idrici e per il perseguimento degli obiettivi di qualità.
E' adottato dalle regioni, sulla base di obiettivi definiti dalle Autorità di bacino, sentite le province, entro il 31 dicembre 2003 e trasmesso alle Autorità di bacino, che entro 90 giorni ne verificano la conformita agli obiettivi stessi ed esprimono un parere vincolante. Entro i successivi sei mesi, e comunque, dispone la norma, non oltre il 31 dicembre 2004, è approvato dalle Regioni.

A differenza quindi della impostazione data dal legislatore del 1933 nel T.U. 1775, che afferiva a una situazione in cui l'acqua non era considerata come una risorsa, ma come un bene, e dove le concessioni venivano rilasciate previa verifica dei soli presupposti della razionale utilizzazione, della legittimità giuridica della istanza e della possibilità di rendere compatibili interessi di terzi con la nuova richiesta di utilizzazione, la normativa del 1999 riconduce la gestione dell'acqua a un quadro sistematico di grande complessità.

La destinazione d'uso della riserva idrica, alla luce degli elementi forniti dal bilancio idrico e dal piano di tutela, deve risultare compatibile con le relative caratteristiche qualitative e quantitative.

La legge Galli, e così anche il Dlgs. 152 del 1999, sottolineano la priorità, rispetto agli altri usi, dell'uso potabile, ma offrono una tutela e attenzione particolare anche all'uso produttivo della risorsa idrica e soprattutto alla irrigazione. In particolare, l'art. 1 della legge Galli, nel definire i criteri generali interpretativi della legge e nell'indicare nel risparmio e nel rinnovo della risorsa gli obiettivi da perseguire, dispone che tali obiettivi sono volti anche a non pregiudicare l'agricoltura. La stessa formazione e aggiornamento del bilancio idrico, come dispone successivamente l'art. 3, deve essere vincolata agli obiettivi e ai criteri indicati dai primi due articoli della legge e quindi anche all'obiettivo di non pregiudicare l'agricoltura.

In ogni modo l'art. 28, comma 1 della legge Galli sancisce la priorità, dopo l'uso umano, dell'uso agricolo, in particolare nei periodi di siccità o di scarsità di risorse idriche [75].

La norma più rilevante e innovativa ai fini dell'attività di bonifica è comunque quella che introduce, in apertura, il capo IV, intitolato agli "Usi produttivi delle risorse idriche": l'art. 27, rubricato "Usi delle acque irrigue e di bonifica". Al consorzi di bonifica ed irrigazione viene attribuita "la facoltà di realizzare e gestire le reti a prevalente scopo irriguo, gli impianti di utilizzazione in agricoltura delle acque reflue, gli acquedotti rurali e gli altri impianti funzionali ai sistemi irrigui e di bonifica".

Ancora più incisivo è il proseguo di questo primo comma, che attribuisce ai Consorzi la facoltà di utilizzare le acque fluenti nei canali e nei cavi consortili per usi che comportino la restituzione delle acque, compresa la produzione di energia idroelettrica e l'approviggionamento alle imprese produttive, purchè questi usi siano compatibili con le successive utilizzazioni.

La disposizione prevede quindi che, previa domanda alle competenti autorità, corredata dal progetto di massima delle opere da realizzare, i Consorzi possano utilizzare le acque che scorrono nei canali di bonifica per usi "che comportino la restituzione delle acque e siano compatibili con le successive utilizzazioni" e acquisiscano tale diritto mediante la formazione del silenzio-assenso, decorsi sessanta giorni dalla presentazione della domanda.

---

[75] Tale disposizione era contenuta parte nell'art. 2, che disciplina in via generale gli usi delle acque, e parte nell'art. 3 che, come si diceva, riguarda l'equilibrio del bilancio idrico e nasce dalla scomposizione di questi due articoli. Infatti nella versione originale della legge Galli nessuna disposizione era dedicata agli usi agricoli delle acque. Sul punto cfr. AA.VV. *Commentario alle disposizioni in materia di risorse idriche (leggi 5 gennaio 1944, nn. 36 e 37)*, cit.

L'applicabilità di questa norma è stata sino ad oggi però posta in dubbio, come conferma la Cassazione Civile a Sezioni Unite con sentenza del 5 novembre 1998, la quale sancisce che la norma non è ancora entrata in vigore in quanto mancherebbero le "regole esecutive di dettaglio indispensabili per il controllo sull'esistenza in concreto dei requisiti necessari affinché detti consorzi conseguano le autorizzazioni [….] vertendosi in tema di disposizione non meramente integrativa, ma eccezionale ed incompatibile con la disciplina precedente trova applicazione l'art. 12 della legge 8 agosto 1994 n. 507 (sostitutivo dell'art. 32 della legge n. 36 del 1994 citata) il quale rinvia a un regolamento governativo la individuazione delle disposizioni incompatibili con quelle della legge stessa e dei termini della relativa abrogazione [76] ".

I regolamenti governativi non sono mai stati emanati e, con le riforme Bassanini, e in particolare con la legge n. 59 del 1997 e il Dlgs. 122 del 1998, una serie di competenze sono state trasferite alle Regioni e agli enti locali. Il capo IV del Dlgs. 112, "Risorse idriche e difesa del suolo", dispone che alla gestione dei beni del demanio idrico provvedono le Regioni e gli enti locali competenti per territorio. Nonostante le direttive sulla gestione del demanio idrico che devono garantire omogeneità, a parità di condizioni, nel rilascio delle concessioni di derivazioni d'acqua secondo i principi enunciati dall'art. 1 della legge Galli, siano tra i compiti di rilievo nazionale, alcune Regioni, e in particolare il Piemonte e l'Emilia-Romagna, hanno provveduto a dare attuazione all'art. 27 della legge 36 del 1994.

Per esempio la Regione Emilia-Romagna ha disposto con la legge n. 3 del 1999 (legge di attuazione del Dlgs. 112 del 1998), che le funzioni di gestione del demanio idrico sono di competenza regionale, che è la Regione stessa a determinare e a introitare i canoni inerenti alle concessioni e che provvederà a disciplinare con regolamento il procedimento per il rilascio dei titoli concessori relativi al prelievo di acqua pubblica. Il regolamento è stato approvato il 20 novembre 2001 e contiene, tra l'altro, proprio l'attuazione dell'art. 27 della legge Galli.

La domanda di autorizzazione, secondo quanto dispone il regolamento citato, deve essere presentata al Servizio nella cui circoscrizione si trova l'opera di presa che afferisce alla concessione di derivazione originaria e

---

[76] La controversia era nata dal fatto che un Consorzio di miglioramento fondiario, svolgente anche funzioni di bonifica, l'Associazione Irrigazione Est Sesia, il cui comprensorio ricade in Piemonte, aveva chiesto di variare l'utilizzazione delle acque di cui era già concessionario di derivazione per uso promiscuo. Il Consorzio aveva presentato, nel 1993, in qualità appunto di titolare di una concessione di derivazione, una domanda di istruttoria breve, ai sensi dell'art. 49 del R.D. 11 dicembre 1933, n. 1775, per la utilizzazione, ai fini della produzione di energia elettrica in sei centraline, delle acque fluenti nel canale Regina Elena e aveva chiesto, ai sensi dell'art. 50 dello stesso T.U., l'autorizzazione all'uso provvisorio delle medesime acque per i nuovi diversi scopi. Il Ministero dei lavori pubblici aveva respinto l'istanza d'istruttoria breve e considerato inapplicabile la norma dell'art. 27 della legge n. 36 del 1994, nel frattempo entrata in vigore. Il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche viceversa considerò la norma immediatamente applicabile, trattandosi di disposizione che aveva integrato la norma dell'art. 49 del R.D. del 1933 per i soli Consorzi di bonifica ed irrigazione. La Corte di Cassazione sancì invece che la norma era inoperante, essendo la sua entrata in vigore subordinata alla approvazione delle disposizioni integrative, indicanti le Autorità e funzionari competenti a ricevere le domande di utilizzazione delle acque e dei soggetti legittimati a presentarle e inoltre i provvedimenti di accoglimento o rigetto da adottare.

deve contenere una serie di elementi, tra cui, oltre ai dati identificativi e costitutivi del Consorzio che presenta la domanda, l'individuazione dei corpi idrici interessati alla diversa utilizzazione e l'indicazione degli estremi catastali dei punti di prelievo, l'uso della risorsa e il quantitativo della risorsa per l'uso richiesto, nonché i destinatari dell'approvvigionamento. La restituzione nei canali consortili deve avere una portata non inferiore all'80% delle acque derivate e la risorsa restituita, come dispone la Galli, deve essere compatibile con le successive utilizzazioni.

La domanda deve poi essere corredata da una serie di allegati, descritti dettagliatamente dal regolamento ed è soggetta alla approvazione, anche tramite l'istituto del silenzio-assenso decorso il termine di sessanta giorni, che deve valutare i requisiti relativi alla restituzione e compatibilità con le successive utilizzazioni, nonché la compatibilità con gli obiettivi generali di tutela della risorsa e con gli altri interessi pubblici.

Una delle questioni cruciali relative all'applicabilità della norma di cui all'art. 27, comma 1, è comunque quella relativa alle modalità di organizzazione e gestione che i Consorzi di bonifica appronteranno per realizzare questi usi produttivi delle acque fluenti nei canali di bonifica, che viene attribuito dalla legge solo ad essi e non ad altri soggetti, con tutte le implicazioni che da tale disposizione possono discendere. Si pensi in particolare alla possibilità di utilizzare strumenti societari, anche in compartecipazione con soggetti privati che operano nel settore idrico.

Altra prescrizione assai rilevante contenuta nell'art. 27 è quella del comma 3, che detta il principio generale secondo il quale tutti i soggetti, consorziati o meno, che utilizzano i canali consortili o comunque le acque irrigue come recapito di scarichi, anche se depurati e compatibili con l'uso irriguo, provenienti da insediamenti di qualunque natura, devono contribuire alle spese in proporzione del beneficio ottenuto. Tale principio generale ha una importanza fondamentale in quanto chiarisce che il contributo di bonifica ha natura distinta e aggiuntiva rispetto al contributo per la depurazione e che lo scarico può provenire da insediamenti di qualunque natura e quindi non solo agricoli.

Da questo quadro generale e sommario sulla gestione delle risorse idriche e delle acque di bonifica, emerge che il legislatore è teso a garantire anche gli obiettivi legati a un consumo idrico sostenibile e che i Consorzi di bonifica sono coinvolti, in qualità di gestori della rete dei canali di bonifica ed irrigazione, alla realizzazione di questo scopo.

Le modifiche alle concessioni di derivazione della risorsa idrica che saranno pianificate nel prossimo futuro dovranno infatti garantire vari parametri di compatibilità con la sostenibilità dell'utilizzo e consumo della risorsa, tra il minimo deflusso vitale, il riutilizzo e la restituzione.

Usi plurimi, riutilizzo e restituzione della risorsa dovranno inoltre fare i conti con i più generali criteri legati allo sviluppo sostenibile.

Proprio nel 2002 si terrà, dieci anni dopo il vertice di Rio intitolato "Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e sullo sviluppo", che ha

approvato il noto documento "Agenda 21" [77], un nuovo vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile.

Questo concetto, contenuto nel Rapporto "Bruntland" [78] del 1987, e che avuto un'enorme diffusione e successo, è riassumibile nella nota locuzione, contenuta nel Rapporto stesso, che indica come sviluppo sostenibile "quello sviluppo che soddisfa i bisogni attuali senza compromettere quelli delle generazioni future" [79].

Tra le priorità che tale concezione si propone, vi è anche l'uso sostenibile della risorse idriche e del territorio [80] e da quanto sopra esposto è innegabile che queste tematiche, come quelle relative alla creazione di migliori condizioni di vita per la popolazione, rientrino tra le vocazioni storiche della bonifica.

---

[77] Come è noto il documento "Agenda 21" è un catalogo delle politiche-azioni da mettere in atto in tutti i Paesi per avviarsi verso lo sviluppo sostenibile, che ha appunto dato avvio alle "Agende 21 locali", processo di collaborazione tra gli enti locali e tutti i settori della comunità locale per definire piani di azione per perseguire la sostenibilità a livello locale. Si ricorda che l'attuazione dell'"Agenda 21" di Rio in Europa è rappresentato dalla Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio n. 21179/98/CE, che riguarda il riesame del "Programma Comunitario di politica ed azione a favore dell'ambiente e di uno sviluppo durevole e sostenibile", definito anche "Quinto Programma di azione a favore dell'ambiente", che ha posto le basi di una strategia di sviluppo innovativa rispetto alle precedenti azioni comunitarie.

[78] Il nome del rapporto è "Our common future", ma viene chiamato convenzionalmente rapporto "Bruntland" dal nome dell'ex premier della Norvegia che presiedeva la Commissione incaricata di redigerlo. Nasce da una decisione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite che aveva incaricato, nel 1983, la Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo (WCED) di elaborare una carta finalizzata a promuovere un cambiamento drastico nel modo di concepire i rapporti tra crescita economica, povertà e tutela ambientale.

[79] Il significato viene sviluppato nel Rapporto Bruntland all'interno del paragrafo "Il concetto di sviluppo sostenibile", nel quale si legge che "Uno sviluppo sostenibile deve perlomeno non apportare danni ai sistemi naturali che costituiscono la base della vita sulla Terra, vale a dire l'atmosfera, le acque, il suolo e gli esseri viventi. Non esistono precisi limiti alla crescita in termini di popolazione o di uso delle risorse, superati i quali si abbia disastro ecologico. Per il consumo di energia, materie prime, acqua e terra valgono limiti differenziati; molti di essi si manifestano in forma di costi crescenti e profitti calanti, anziché in forma di un'improvvisa scomparsa di una base di risorse. L'accumulo di conoscenze e lo sviluppo della tecnologia possono incrementare la capacità di conservare tale base; ma esistono pur sempre limiti ultimi, e la sostenibilità esige che, assai prima che li si raggiunga, il mondo assicuri equo accesso alle risorse limitate e riorienti gli sforzi tecnologici allo scopo di alleggerire le pressioni sull'ambiente".

[80] Tra gli interventi delle Agende 21 locali vi sono le acque e la considerazione degli aspetti legati all'inquinamento e alla qualità, alla depurazione, alla disponibilità e agli usi plurimi, nonché, per quel che qui interessa, la difesa del suolo dai rischi idrogeologici e di dissesto e dall'inquinamento.

Cap. 6 – Il sistema delle autonomie e i Consorzi di bonifica

Nel quadro del sistema delle autonomie e delle riforme istituzionali in continua evoluzione e cambiamento da una decina di anni a questa parte, l'unico settore che sembra essere rimasto fermo pare essere quello dei Consorzi di bonifica. Alla bonifica d'altra parte sono state aperte nuove strade e sfide dal legislatore, come è emerso da quanto si è cercato di ricostruire sommariamente in questo elaborato, e sarebbe opportuno che anche gli enti preposti alla gestione di questa attività venissero in qualche modo inseriti nel processo di riforme in corso, precisandone le funzioni e i contorni.

La cornice legislativa nella quale è collocata attualmente la bonifica lascia spazio a diverse ed opposte interpretazioni, sia in merito all'istituto consortile, alla sua natura e al rapporto intercorrente tra questo e il sistema delle autonomie locali, sia in relazione alle competenze in materia di bonifica.

I Consorzi di bonifica, sono, come si diceva, persone giuridiche pubbliche, perché così li definisce l'art. 59 del R.D. del 1933, ma sulla loro natura giuridica non vi è alcuna concordanza. La giurispudenza dominante e parte della dottrina li qualificano enti pubblici economici, mentre secondo altri sono enti pubblici 81 non meglio qualificati o enti strumentali e dipendenti dalla Regione.

In realtà, nel quadro giuridico che si è aperto con le recenti riforme, ci sarebbe più di un argomento a sostegno della tesi secondo la quale i Consorzi potrebbero rientrare nel novero, a dire il vero assai limitato [82], delle autonomie funzionali oppure, cancellandone le caratteristiche pubblicistiche, ma tenendo però presenti le implicazioni di carattere collettivo e la rilevanza sociale del loro intervento sul territorio e sull'ambiente in generale, potrebbero essere privatizzati e trasformati in società per azioni.

Per quanto riguarda la qualifica di ente pubblico economico, è necessario dire che si fonda sostanzialmente su un equivoco, generato dal fatto che tale qualifica fu loro attribuita inizialmente dalla giurisprudenza in relazione

---

[81] A questo proposito può essere interessante notare, in relazione a quanto verrà successivamente esposto, che una classificazione relativa agli enti pubblici proposta da Giannini, prevedeva una distinzione in relazione al tipo di funzione e li divideva in enti di amministrazione, imprenditoriali e di servizi. I Consorzi di bonifica erano qualificati tra gli enti di amministrazione, ossia " la specie di ente pubblico per eccellenza secondo coloro che connettono il carattere pubblico dell'ente alla titolarità di poteri di *imperium*." Anche se "l'evoluzione del diritto positivo rende ormai incontestabile la presenza di enti pubblici privi di tale caratteristica", si riconosce che a enti esponenziali di gruppi sociali, tra cui si annoverano oltre ai Consorzi di bonifica anche le Camere di commercio, siano stati attribuiti poteri di amministrazione. Cfr.Giampaolo Rossi, voce Ente pubblico, in Enciclopedia Giuridica Treccani, Milano, Treccani, vol XII, 1989

[82] Le autonomie funzionali riconosciute dall'ordinamento sono le Camere di Commercio, le Università e gli istituti scolastici. L'art. 4 comma 1, lett. d) della legge n. 59 del 15 marzo 1997, la prima Bassanini, dispone che sono esclusi dai conferimenti (che dovranno essere attuati con decreti legislativi) a Regioni, Province e Comuni "i compiti esercitati localmente in regime di autonomia funzionale dalle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e dalle università degli studi".

all' individuazione dell'autorità giudiziaria competente, amministrativa o civile, in materia di controversie di lavoro con il personale dipendente [83].

Il legislatore stesso, nel 1990, con legge n. 165, prende atto di una realtà che era stata malamente interpretata anche dalla Amministrazione finanziaria [84], riconoscendo, in materia fiscale, che le attività istutuzionali dei Consorzi di bonifica non sono caratterizzate dalla commercialità [85].

Se poi è vero che, come pur sancisce la stessa Corte di Cassazione Civile a Sezioni Unite nel 1999 [86], gli enti pubblici economici "svolgono, per la realizzazione dei loro fini istituzionali, un'attività di conservazione, scambio, di produzione di beni o di servizi secondo criteri di economicità, un'attività, cioè, funzionale non soltanto al perseguimento dei fini sociali, ma anche al procacciamento di entrate remunerative dei fattori produttivi, dal carattere puramente imprenditoriale, ovvero misto (in parte imprenditoriale, in parte autoritativo), ma a condizione che l'imprenditorialità ne risulti pur sempre dominante", bisogna escludere che i consorzi di bonifica siano enti pubblici economici, in quanto l'imprenditorialità non è affatto il carattere predominante dei Consorzi.

Tale qualificazione si può mantenere forse in ragione del dato che i Consorzi operano con caratteri di economicità, conseguendo ricavi tendenzialmente idonei a a coprire i costi di esercizio.

Non si può negare infatti che resistono i corollari della qualificazione dei consorzi come enti pubblici economici, come il rapporto di impiego, l'esclusione dal sistema della Tesoreria unica [87], l'estraneità al settore della finanza pubblica allargata [88], l'esclusione dalla giurisdizione della Corte dei Conti [89], la negazione della qualifica di pubblici ufficiali per i funzionari dei Consorzi di bonifica [90].

---

[83] L'art. 3 del R.D. del 1 luglio 1926, n, 1130, vietava agli enti pubblici di fare parte dei sindacati professionali disciplinati dalla legge del 3 aprile 1926, n. 563. Tale divieto era stato abolito con legge del 16 giugno 1938, n. 1303, nei riguardi degli enti pubblici operanti nel campo della produzione ed esplicanti un'attività economica in regime di concorrenza e i Consorzi di bonifica furono così inquadrati nei sindacati fascisti dei datori di lavoro con D. M. 5 dicembre 1940, poi soppressi con D. Lg. Lgt. 23 novembre 1944, n. 369. Attualmente i Consorzi di bonifica fanno parte dello S.N.E.B.I., "Sindacato nazionale degli enti di bonifica e di irrigazione", che ha natura privatistica.

[84] In passato si era creato un contenzioso sulla soggezione o meno dei contributi consortili all'IVA. L'Amministrazione finanziaria, partendo dal presupposto che i Consorzi di bonifica svolgessero attività di impresa, aveva acquisito a ricavi tutte le entrate dei Consorzi e considerato sopravvenienze attive tutti i contributi ricevuti. Sul punto cfr. Adriano Propersi, "Consorzi di bonifica: il legislatore ne riconosce la non commercialità", in *Informatore Pirola*, marzo 1991, Il Sole 24 h, Milano pp. 251 e ss.

[85] Ai fini IVA già in precedenza l'art. 5, comma 2° del D.L. n. 953 del 1982 convertito in legge n. 53 del 1983 aveva stabilito che i "contributi imposti dai Consorzi di bonifica e le spese generali per le concessioni di opere pubbliche agli stessi assentite dallo Stato, Regioni e Cassa per il Mezzogiorno, non costituiscono, ai fini dell'IVA, corrispettivi per prestazioni di servizi svolte nell'esercizio di attività commerciali di cui all'art. 2195 del codice civile".

[86] Cass. Civ. Sez. U., sentenza n. 131 del 15 marzo 1999.

[87] In quanto estranei al parastato, come sancisce il T.A.R. Lazio, Sez. I, 15 maggio 1990, n. 489 e 23 maggio 1990, n. 530.

[88] Cass., Sez. lav., 8 agosto 1986, n. 4997, Cass., Sez. U., 18 gennaio 1991, n. 456.

[89] Cass., Sez. U., 18 gennaio 1991, nn. 456-464.

[90] Cass. Pen., sez. V, 19 settembre 1989, n. 12500.

Queste caratteristiche sono anche tra quelle che escludono che i Consorzi di bonifica possano essere considerati enti strumentali o dipendenti dalla Regione, come lo esclude il potere di imporre tributi e l'autogoverno.

I Consorzi si trovano in rapporto di estraneità anche rispetto al sistema delle autonomie locali, in quanto difettano dei requisiti della territorialità e "rappresentatività diretta o indiretta degli interessi comunitari", come si esprime anche la Corte Costituzionale nella sentenza n. 164 del 1990 [91].

Il tratto saliente dei Consorzi è infatti l'autogoverno, che caratterizza l'istituto consortile, pur presentando qualche debolezza e per quanto mitigato dalla presenza di amministratori locali. La rappresentatività delle categorie interessate all'attività di bonifica è anche il dato principale a favore di un eventuale riconoscimento dei Consorzi di bonifica come autonomie funzionali [92].

Tale figura giuridica nasce dalla attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale [93] e dalla necessità che siano riconosciute funzioni e

---

[91] In questa sentenza la Corte peraltro sostiene che i Consorzi apparterrebbero alla categoria degli "enti pubblici locali" operanti nelle materie regionali, e dunque "enti amministrativi dipendenti dalla regione".

[92] Anche per le Autorità di bacino era stato proposto una loro qualificazione in termini di autonomie funzionali. Sul punto cfr. A.A. V.V., Indagine conoscitiva della 13° Commissione permanente del Senato della Repubblica (Territorio, ambiente, beni ambientali) sulla difesa del suolo, indagine condotta congiuntamente con la VIII Commissione permanente della Camera dei deputati (Ambiente, territorio, lavori pubblici), Roma, 1998. Anche i Consorzi di bonifica quindi, rientrando in tale sistema, potrebbero a loro volta essere inquadrati dal legislatore come tali.

[93] Come è noto il principio di sussidiarietà, che ha radici antiche, è stato introdotto nell'ordinamento comunitario dal Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992, il quale sancisce che "nelle materie che non rientrano nella propria competenza esclusiva, la Comunità potrà intervenire, alla stregua del principio di sussidiarietà, soltanto e nella misura in cui gli obiettivi prefissati non possano essere conseguiti in modo soddisfacente dagli Stati membri e possano, pertanto, in ragione dell'ambito o degli effetti degli obiettivi medesimi, essere meglio conseguiti dalla Comunità". Nel nostro ordinamento è stato inserito con la Legge n. 59 del 1997, la prima Bassanini, la quale all'art. 4, dispone che "Nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione, le regioni, in conformità ai singoli ordinamenti regionali, conferiscono alle province, ai comuni e agli altri enti locali tutte le funzioni che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale" e che il conferimento di funzioni avviene secondo alcuni principi fondamentali, tra cui " il principio di sussidiarietà, con l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati".
Il principio di sussidiarietà orizzontale, che richiede una prioritaria analisi sulle funzioni espletate dalle pubbliche amministrazioni per individuare quelle che possono essere attribuite a soggetti privati o altri rispetto agli enti locali, è stato oggetto di un ampio dibattito nel corso della precedente legislatura. In uno dei progetti di riforma del titolo V della Costituzione, predisposto in sede di Commissione Bicamerale, compariva un art. 56, rubricato "ripartizioni di funzioni pubbliche", il quale disponeva che "La legge garantisce le autonomie funzionali". Tale proposta, presentata dal senatore Elia, nasceva dal dibattito incentrato sulla concreta poratta da dare al principio di sussidiarietà orizzontale e dunque sui principi costituzionali riguardanti il riparto tra funzioni pubbliche e autonomia dei privati e delle formazioni sociali.
Nel testo attuale della Costituzione recentemente modificato il principio di sussidiarietà orizzontale trova spazio nell'art. 118, dove si dispone che "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà". Su questi

compiti propri alla autonomia delle formazioni sociali, in modo che possano trovare un adeguato spessore e contenuto sul piano funzionale [94]. L'altro modello che può essere perseguito sulla base di tale principio, è invece quello delle privatizzazioni.

L'aspetto di tali enti e le possibilità aperte al legislatore per una sua revisione sono quindi multiformi, come si evince da quanto sopra esposto.

L'incertezza sulla attuale natura dell'istituto nasce dal fatto che il contesto in cui si collocava negli anni trenta è profondamente mutato e che sia la funzione di bonifica, sia l'istituto consortile, devono essere appunto rivisti e inquadrati nuovamente nel sistema attuale della difesa del suolo e della gestione delle risorse idriche.

Nel nuovo quadro che si è cercato di delineare, assume un certo rilievo anche per il settore della bonifica la recente modifica al titolo V della Costituzione, approvata a seguito di referendum costituzionale con legge n. 3 del 2001.

Relativamente al riassetto del sistema delle competenze e alla nuova redistribuzione per materie e ridisciplina del sistema delle fonti, anche la bonifica dovrà trovare una nuova collocazione.

L'art. 117 prevede una elenco di materie attribuite alla competenza esclusiva dello Stato, una serie di materie attribuite alla competenza concorrente e una categoria residuale di competenza esclusiva delle Regioni.

La bonifica non è espressamente prevista, come del resto non lo era nell'elenco di materie incluse nel precedente art. 117, ma, stante il nuovo quadro costituzionale, potrebbe essere rimasta alla competenza concorrente di Stato e Regioni, se venisse inquadrata come materia inerente al "governo del territorio", mentre se rimanesse nell'ambito dell'agricoltura, nonostante la sua componente di difesa del suolo, sarebbe passata alla competenza esclusiva delle Regioni.

Non bisogna poi dimenticare che per quanto riguarda la materia ambiente, di cui la bonifica è una componente, la "tutela" è materia riservata allo Stato, mentre la "valorizzazione" è di competenza concorrente.

Dato il quadro incerto nel quale ci si trova attualmente, e i progetti di riforma della riforma che sono in fase di elaborazione, non rimane comunque che attendere indicazioni, anche per quanto riguarda la bonifica, dalla "Cabina di regia" che è stata istituita come organismo di raccordo tra Stato, Regioni e autonomie per l'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione e l'armonizzazione della legislazione a essa collegata.

---

argomenti cfr. i siti web istituzionali di Camera e Senato, www.parlamento.it e il "Seminario sulla revisione della Costituzione", incontro del 5 dicembre 1997 sul tema "Principio di sussidiarietà, poteri pubblici ed autonomia privata", sul sito della Università Luiss, www.luiss.it

94 Sul punto cfr. Giorgio Pastori, Significato e portata della configurazione delle Camere di Commercio come autonomie funzionali. Unioncamere, Roma, 2000

Bibliografia essenziale

A.A. V.V., *Lo Stato Autonomista – Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997* – Commento a cura di Giandomenico Falcon, Bologna, Il Mulino, 1998

A.A. V.V., *Sussidiarietà e Pubbliche Amministrazioni*, Atti del Convegno per il 40° della Spisa, Bologna, 25-26 Settembre 1995, Rimini, Maggioli, 1997

A.A. V.V., *I Consorzi di bonifica all'attenzione del Parlamento*, Raccolta dei testi stenografici degli Atti dell'Indagine conoscitiva sui Consorzi obbligatori di bonifica, Roma, 1995

A.A. V.V., *La protezione del suolo e la regolazione delle acque* – Atti del XIII Congresso Nazionale delle Bonifiche, Roma, 20 maggio 1967, Il Mulino, Bologna

A.A. V.V., *Per una politica del territorio* – Atti del XXIV Congresso Nazionale delle Bonifiche, Firenze, 23-24 ottobre 1970, Il Mulino, Bologna

A.A. V.V., *Atti della Commissione Interministeriale per lo studio della sistemazione idraulica e della difesa del suolo* – Relazione conclusiva, Roma, 1970

A.A. V.V., *Indagine conoscitiva della 13° Commissione permanente del Senato della Repubblica (Territorio, ambiente, beni ambientali) sulla difesa del suolo*, indagine condotta congiuntamente con la VIII Commissione permanente della Camera dei deputati (Ambiente, territorio, lavori pubblici), Roma, 1998

A.A. V.V., *Atti del Convegno di studi sulla legislazione regionale per la difesa del suolo e la bonifica*, Ferrara, 1978

A.A. V.V., *I piani di bacino per la difesa del suolo, la gestione delle acque e la tutela dell'ambiente* – Atti del Convegno Nazionale di Taormina del 23-24 novembre 1990, Catania, 1991

A.A. V.V., *Per una nuova legislazione regionale sulle bonifiche.* Documenti di lavoro, Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna, Commissione Attività Produttive, Bologna, 2000

A.A. V.V., *Diritto amministrativo*, Bologna, Monduzzi, 1993

A.A.V.V., *Commentario alle disposizioni in materia di risorse idriche (leggi 5 gennaio 1944, nn. 36 e 37)*, a cura di U. Pototschnig e E. Ferrari, Padova, Cedam, 2000

Bartole, Sergio, "E' possibile superare le ambiguità apparentemente presenti nella posizione della Corte Costituzionale in materia di bonifica?", in Giurisprudenza Costituzionale, anno XLIII, fasc. 4, 1998, Milano, Giuffrè

Berti, Giorgio, Commento all' art. 5, in Commentario alla Costituzione a cura di G. Branca, Bologna, Zanichelli, 1975

Bilancia, Paola, "Sull'autonomia funzionale delle camere di Commercio", in *Diritto Amministrativo*, fasc. 3-4, pp. 473-509, Milano, Giuffrè

Bilancia, Paola, Franco Pizzetti, *Le Camere di Commercio in Italia e in alcuni paesi dell'Unione europea: studio sulle autonomie funzionali*, Unioncamere, Roma, 2000

Carata, Roberto, voce Intervento pubblico nell'economia, in "Digesto delle Discipline pubbliciste"

Casetta, Elio, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2000

Cassese, Sabino, *La nuova costituzione economica*, Bari, Laterza, 1995

Cassese, Sabino, *Le camere di Commercio e l'autonomia funzionale*, Unioncamere, Roma, 2000

Curzio, Alberto Quadrio, "Imprese, Autonomie funzionali e nuova Costituzione", in *Impresa e Stato* n. 35, novembre 1996, http://impresa-stato.mi.camcom.it/im_35/curzio.htm

De Fina, Silvio, voce Autonomia, in Enciclopedia Giuridica Treccani, vol. IV, 1988

Dell'Angelo, Gian Giacomo e Vanzetti, Carlo, *La bonifica, oggi. Problemi e proposte,* Bologna, Ed agricole, 1982

De Rita, Giuseppe, "Cresce uno Stato nuovo con le autonomie funzionali", in *Impresa e Stato* n. 33, luglio 1996, http://impresa-stato.mi.camcom.it/im_35/curzio.htm

Gentile, Giovanni, *La nozione attuale di ente pubblico economico*, collana *Conferenze e seminari* Spisa 1987

Galloni, Giovanni, *Il rapporto giuridico di bonifica*, Milano, Giuffrè, 1964

Giannini, Massimo Severo, "Autonomia (saggio sui concetti di autonomia)", in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico,* anno I, Milano, Giuffrè, 1951

Giannini, Massimo Severo, voce Autonomia pubblica, in Enciclopedia del diritto, vol. IV, Milano, Giuffrè, 1959

Giannini, Massimo Severo, "Gli enti pubblici funzionali", pp. 153-173, in *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1981

Lega, Carlo, *Diritto della bonifica*, Milano, Giuffrè, 1992

Modugno, Franco, "La posizione dei consorzi di bonifica nell'ordinamento vigente. Un commento critico alla sentenza n. 326 del 1998 della Corte Costituzionale", in *Giurisprudenza italiana*, 1998, pp. 2233-2244

Nascetti, Gian Paolo, *Il bacino padano e le sue leggi*, PO AcquAcolturAmbiente, Vol. VIII, Bologna, Il Mulino, 1990

Pace Alessandro, Cadeddu Simone, "Il mutato ruolo (e la permanente centralità) dei Consorzi di bonifica nell'evoluzione della disciplina delle "funzioni di bonifica", *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1998

Paladin, Livio, "I nuovi problemi dei Consorzi di bonifica", in *Le Regioni*, aprile 1995

Paladin, Livio, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 1997

Pastori, Giorgio, *Significato e portata della configurazione delle Camere di Commercio come autonomie funzionali*, Unioncamere, Roma, 2000

Pizzetti, Franco, "Autonomie funzionali e riforme istituzionali", in *Impresa e Stato* n. 34, settembre 1996, http://impresa-stato.mi.camcom.it/im_35/curzio.htm

Rossi, Giampaolo, voce Ente pubblico, in Enciclopedia giuridica Treccani, vol. XII, 1989

Rossi-Doria, Manlio, *Cinquant'anni di bonifica*, a cura di Gian Giacomo Dell'Angelo, Bari, Laterza, 1989

Sandulli, Aldo M., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, Jovene, 1982

Serpieri, Arrigo, *La bonifica nella storia e nella dottrina*, 1948, ristampa anastatica, Bologna, Ed agricole, 1992