

**I consorzi di bonifica: cronache e analisi di una istituzione controversa
nell'era della *spending review***

di **Marcello Salerno** - *Professore a contratto di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi "G. d'Annunzio" di Chieti/Pescara.*

Non sono trascorsi molti anni dalla nota sentenza n. 326 del 1998 con la quale la Corte costituzionale dichiarava l'incostituzionalità della legge regionale n. 30 del 9 maggio 1997 della Regione Marche che sopprimeva i consorzi di bonifica e attribuiva le relative funzioni alle province. In tale occasione, la Corte annotava che «le attività di bonifica fanno parte della più ampia azione pubblica per la difesa del suolo, la tutela, la valorizzazione e il corretto uso delle risorse idriche, la tutela dell'ambiente come ecosistema, in una concezione globale degli interventi sul territorio: azione che per sua natura coinvolge preminenti interessi pubblici, facenti capo alle comunità territoriali nel loro complesso più che a singole categorie di soggetti privati». Come era stato riconosciuto anche in pronunce precedenti¹, l'attività di bonifica ha rilievo costituzionale in quanto «chiaramente presupposta» dall'art. 44 della Costituzione che, seppur nel quadro della disciplina pubblicistica della proprietà terriera, «prefigura la bonifica delle terre come uno degli strumenti essenziali al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali nella agricoltura». Pertanto i giudici costituzionali ritennero che nella eliminazione della figura giuridica del consorzio di bonifica vi fosse stata una violazione dei principi fondamentali della legislazione statale nella materia².

¹ Corte cost., sent. n. 66 del 1992.

² Corte cost., sent. n. 326 del 1998, più recentemente richiamata anche in sent. n. 282 del 2004. Autorevole dottrina aveva rilevato che tra le motivazioni della sentenza, la Corte aveva esaminato vari principi costituzionali, ma in realtà solo uno era stato effettivamente violato: quello in base al quale soltanto il legislatore statale può sciogliere definitivamente l'intreccio di pubblico e di privato che nei consorzi si esprime, per separare in modo netto le manifestazioni dell'autonomia privata dai caratteri pubblicistici impressi a tali enti dalla legislazione pre-costituzionale.

La sentenza del 1998 ha rappresentato per molti anni un fondamentale punto di riferimento a favore della tesi, autorevolmente sostenuta in dottrina³, in base alla quale le Regioni non avrebbero potuto legittimamente sbarazzarsi dei consorzi di bonifica e nemmeno alterarne la configurazione «fino al punto di conservare solo il loro nome, mutando invece i tratti caratterizzanti di tali organismi». L'esistenza e la configurazione dei consorzi, in altri termini, sarebbe stata protetta nei confronti del legislatore regionale, chiamato ad operare all'interno dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali. L'art. 44 Cost., in base al quale la legge «promuove» e «impone» la bonifica delle terre, sembrava, infine, proteggere gli enti di bonifica anche dall'ipotesi di una loro soppressione da parte del legislatore statale.

In un contesto economico e costituzionale assai mutato negli ultimi anni, c'è da chiedersi se oggi le tesi brevemente richiamate risultino avere ancora solido fondamento o se, al contrario, non sia opportuno riprendere il tema dei consorzi di bonifica alla luce dei nuovi principi di costituzione economica e finanziaria.

Prima di entrare del merito, occorre escludere da subito ogni ipotesi di inquadramento dei consorzi di bonifica nella categoria costituzionale degli enti locali⁴, in quanto si tratta più semplicemente di «enti pubblici *strumentali*, caratterizzati non da autonomia costituzionale ma da una dipendenza organizzativa e funzionale rispetto allo Stato oppure a enti territoriali rappresentativi (nel caso specifico si tratterebbe della Regione)»⁵ La tesi è confermata anche dalla giurisprudenza costituzionale per la quale «non può essere condivisa la tesi ... secondo cui i

Cfr. A. Pace, S. Cadeddu, *Il mutato ruolo (e la permanente centralità) dei consorzi di bonifica nell'evoluzione della disciplina delle "funzioni di bonifica"*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1999, 55.

³ L. Paladin, *Problemi attuali dei consorzi di bonifica*, in *Riv. Dir. Agrario*, 1978, 794.

⁴ Sul punto v. la ricostruzione di T. Groppi, *I controlli sui consorzi di bonifica: la Corte costituzionale ritorna sulla nozione di "altri enti locali" (dopo la legge n. 142 /1990)*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1995, 673 ss.

⁵ In termini più generali, in diritto amministrativo per consorzio (amministrativo) si intende un soggetto giuridico (avente natura pubblicistica o privatistica) costituito da un aggregato di soggetti (pubblici e/o privati) per provvedere a finalità di pubblico interesse (Così A. Romano, *Consorzi amministrativi*, in *Enc. Giur.*, voce.). La categoria generale in cui collocare tali forme, quando hanno personalità giuridica di diritto pubblico, sarebbe quella degli *enti pubblici associativi* (M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, I, Giuffrè, Milano, 1993) dalla quale tuttavia tendono a distaccarsi sempre più nella misura in cui gli interessi collettivi del substrato associativo svolgono un ruolo minore, e comunque subalterno, rispetto all'interesse pubblico o al sistema di interessi pubblici incardinato nella funzione del consorzio; in questo caso la categoria più adeguata per descrivere i lineamenti dell'istituto è quella dell'*ente pubblico di settore, strumentale* rispetto non ai soggetti consorziati (G. Miele, G. Stancanelli, *Consorzi amministrativi*, in *Enc. Dir.*) ma allo Stato-persona o alle Regioni o agli enti pubblici territoriali dotati di autonomia politica. Sul tema cfr. ampiamente: A. Pace, S. Cadeddu, *Il mutato ruolo (e la permanente centralità) dei consorzi di bonifica nell'evoluzione della disciplina delle "funzioni di bonifica"*, cit., 55 ss.; L. Paladin, *Problemi attuali dei consorzi di bonifica*, cit., 773 ss.; A. Clarizia, *Bonifica*, in *Enc. Giur.* (voce); G. Di Gaspare, *Sull'attività ed organizzazione della bonifica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1980, 551 ss.;

consorzi di bonifica, ai fini del controllo di legittimità sugli atti di cui all'articolo 130 della Costituzione, vanno inclusi nel novero degli enti locali», caratterizzati non solo dal circoscritto ambito spaziale delle attribuzioni, ma da più complesse coordinate istituzionali, quali la territorialità e la rappresentatività diretta o indiretta degli interessi comunitari⁶.

Sotto il profilo della distribuzione della competenza legislativa tra Stato e Regioni la Corte costituzionale affermava nel 1994 che «le attività di bonifica ... si inquadrano in una intelaiatura di funzioni estremamente complessa ed articolata nella quale sono compresi poteri attinenti allo sviluppo economico della produzione agricola, all'assetto paesaggistico ed urbanistico del territorio, alla difesa del suolo e dell'ambiente, alla conservazione, regolazione ed utilizzazione del patrimonio idrico»⁷. Successivamente, la legge 15 marzo 1997, n. 59, all'art. 1, comma 2, conferì alle Regioni tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici. Pertanto la legge Bassanini sembrò attribuire alle Regioni non solo le funzioni svolte dallo Stato nei confronti degli "enti pubblici" operanti nel territorio, ma anche le funzioni di questi enti pubblici, nelle materie di competenza regionale, compresa dunque l'agricoltura, fatta eccezione per alcuni compiti "di rilievo nazionale". Di fronte a questa nuova impostazione normativa, già nel 1997 divenne difficile continuare a sostenere che i consorzi di bonifica potessero essere sottratti alle Regioni perché difficilmente si poteva affermare che la loro azione avesse "rilievo nazionale"⁸.

La riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 rafforzò il processo di decentramento ma la Corte, tornando sull'argomento, si limitò a rilevare che «rispetto al nuovo testo dell'art. 117, potrebbero venire oggi in rilievo sia la competenza regionale "residuale", che si presta a comprendere molti aspetti della disciplina del settore agricolo (quarto comma), sia la competenza esclusiva dello Stato in materia di "tutela dell'ambiente" e "dell'ecosistema" (secondo comma, lettera s), sia infine, in modo più comprensivo, la competenza concorrente in tema di "governo del territorio" (terzo comma)». Oltre questa illustrazione delle ipotesi possibili, la Corte non si spinse poiché assumevano carattere assorbente altre censure riconducibili alla violazione di norme

⁶ Corte cost., sent. n. 346 del 1994 ma cfr. anche sent. n. 164 del 1990.

⁷ Corte cost., sent. n. 66 del 1992.

⁸ G. di Plinio, *Il futuro dei consorzi di bonifica: prime note per un dibattito*, in *Osservatorio economico, Riv. Cam. Comm. Chieti*, 1997, 17 ss.

costituzionali diverse dall'art. 117⁹. Tuttavia non è trascurabile il fatto che anche la Corte avesse registrato un nuovo “quadro costituzionale”, ipotizzando il trasferimento alle Regioni della materia “residuale” dei consorzi.

Più recentemente, il decreto legge 28 dicembre 2007, n. 248, cosiddetto “Milleproroghe”, aveva previsto espressamente che le Regioni potessero procedere al riordino, ma non alla soppressione dei consorzi come categoria, proprio in ragione di quanto alcuni giuristi avevano sostenuto in merito alla incostituzionalità di una tale soppressione. Nel corso del dibattito relativo alla conversione del decreto-legge si era altresì sostenuto che i consorzi non fossero enti a carico della finanza pubblica, ma dei privati proprietari che traggono beneficio dall'attività di bonifica. Pertanto il risparmio sui costi di gestione non avrebbe inciso, se non indirettamente, sulla finanza pubblica¹⁰. In realtà, tale tesi non è affatto pacifica. Il dibattito sulla natura giuridica dei contributi consortili è assai ampio e articolato, soprattutto se si considera la funzione pubblica di rilievo costituzionale che l'attività di bonifica assume e la natura coattiva dei contributi di bonifica¹¹. Se si sposasse la tesi dell'imprenditorialità “pura” della funzione consortile di bonifica, sorgerebbe immediatamente un problema di legittimazione, di fronte alla disciplina europea della concorrenza, della riserva esclusiva della funzione ai consorzi e della coattività della partecipazione ai medesimi. In altri termini, se si afferma che l'attività dei consorzi è attività d'impresa, allora bisogna liberalizzare integralmente il settore. Se, al contrario, si afferma correttamente che non è attività d'impresa, allora occorre accettare che i consorzi siano definitivamente attratti nell'orbita delle Regioni.

In ogni caso, la questione va osservata in una prospettiva più ampia rispetto al mero problema della ripartizione di competenze tra Stato e Regioni. Il problema fondamentale, infatti, si concentra

⁹ In particolare ci si riferisce alle regole fondamentali che disciplinano i rapporti privati: la norma censurata si risolveva in una violazione dei principi costituzionali di autonomia e di salvaguardia della proprietà privata e della libertà di associazione. Cfr. Corte cost., sent. n. 282 del 2004. Sugli aspetti relativi alla tutela della libertà di associazione in relazione ai consorzi, si rinvia ad A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali – Parte speciale*, Padova, Cedam, 1992, 363 ss.

¹⁰ Cfr. ancora S. Lenzi, *Governo del territorio e attività di bonifica*, in *Istituzioni del federalismo*, 2010, 386 s.

¹¹ Per una ricostruzione dell'annosa questione sui contributi di bonifica, si rinvia, tra i tanti, ad G. Guarino, *Natura giuridica dei contributi di bonifica*, in *Arch. civ.*, 1998, 1; P. Chinetti, *I contributi a favore dei consorzi di bonifica* in *Corr. trib.*, 1998, 2465; A. Bellucci, *Sui contributi spettanti ai consorzi di bonifica* in *Riv. giur. Molise e Sannio*, 2001, 6; G. Giacalone, *La contribuzione ai consorzi di bonifica* in *Gazz. Giur.*, 1998, 2; A. Guarino, *I contributi di bonifica dopo la legge cost. 18 ottobre 2001 n. 3* in *Arch. locazioni*, 2002, p. 379; P. Gatticchi e B. Marinelli, *La potestà di esazione dei contributi da parte dei consorzi di bonifica secondo i criteri dettati dalla giurisprudenza* in *Nuovo dir. Agr.*, 1997, 393. Per alcune recenti pronunce delle Commissioni tributarie v.: Comm. prov. trib. di Siena, sentt. del 20 gennaio 2014 e del 6 marzo 2014; Comm. prov. trib. di Pavia, sent. 50/1/2012 del 7 marzo 2012; Comm. prov. trib. di Bergamo, sent. 158/5/2011 del 3 ottobre 2011; Comm. reg. trib. della Lombardia, sent. 11/5/2010 del 27 gennaio 2010.

sul valore costituzionale della funzione di bonifica, come riconosciuto dall'art. 44 Cost. Il problema di fondo è che la Costituzione tutela certamente la funzione di bonifica, ma non anche i mezzi, le modalità e gli strumenti attraverso i quali tale funzione può essere esercitata¹². Nulla vieta, pertanto, che la “funzione di bonifica” possa essere legittimamente esercitata anche da enti e strutture diverse dai consorzi. Si tratta di una tesi che assume maggiore forza e solidità in un contesto di *spending review* e di vincoli di bilancio che impongono di razionalizzare la spesa pubblica, ridurre i costi di funzionamento degli enti, sopprimere gli enti inutili e costosi, eliminare ogni fattore che determina inefficienze nell'esercizio delle funzioni pubbliche e ostacoli allo svolgimento dell'iniziativa economica privata.

In sostanza, il processo di revisione della spesa pubblica, che ha assunto ormai caratteri strutturali¹³, impone una riorganizzazione degli enti, non solo attraverso un loro ridimensionamento, ma anche attraverso l'eventuale soppressione di quelli divenuti inutili o le cui funzioni possono essere trasferite, accorpate, riorganizzate sulla base di principi di efficienza ed economicità.

Da tempo, peraltro, è avvertita da più parti la necessità che «ogni apparato consortile dovrebbe sentire – nell'interesse della sua stessa permanenza in vita – l'esigenza di organizzarsi nel modo più razionale e snello, mettendosi in condizione di rispondere efficacemente alle ricorrenti accuse di cattiva gestione, di spreco delle risorse, di elefantiasi delle strutture» e che «la stretta finanziaria in atto, verosimilmente destinata a protrarsi per molti anni ancora, impone agli enti stessi di ridimensionarsi, razionalizzando la loro azione e le loro strutture»¹⁴.

Tutte le più recenti politiche di riordino dei consorzi di bonifica derivano fundamentalmente da esigenze di carattere economico e di contenimento della spesa pubblica¹⁵. Oggi, tuttavia, anche a

¹² G. di Plinio, *Il futuro dei consorzi di bonifica*, cit., 17 ss.

¹³ Il concetto di *spending review* costituisce una nuova categoria normativa (T. Prosser, “An opportunity to take a more fundamental look at the role of government in society”: *the Spending Review as regulation*, in *Public Law*, 2011, 596 ss.; nonché *Economic Constitution*, cit., loc.ult.cit., 117 ss.) orientata dal presupposto di politica economica che gli interventi di riforma istituzionale e di aggiustamento fiscale debbano seguire una prospettiva finanziariamente produttiva, in applicazione della dottrina dei moltiplicatori fiscali. In questi termini: F. Bilancia, *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, in pubbl. su *Diritto pubblico*, 2014;

¹⁴ Così annotava L. Paladin, *I nuovi problemi dei consorzi di bonifica*, in *Le Regioni*, 1995, 277.

¹⁵ Lo annota anche S. Lenzi, *Governo del territorio e attività di bonifica*, in *Istituzioni del federalismo*, 2010, 386 s. In occasione dell'approvazione della legge n. 244 del 24 dicembre 2007 (legge finanziaria 2008), il comma 35 dell'art. 2 prevedeva la facoltà di provvedere alla riduzione del numero di componenti dei consigli di amministrazione e degli organi esecutivi dei consorzi di bonifica nonché di procedere al riordino dei consorzi di bonifica, d'intesa con lo Stato, facendo salve le funzioni e i compiti attualmente svolti dai medesimi consorzi e le relative risorse.

seguito della recente riforma costituzionale che impone a tutte le amministrazioni di concorrere all'equilibrio dei bilanci e alla sostenibilità del debito pubblico (art. 97 Cost.), è divenuto ormai inevitabile vincolare qualsiasi politica regionale agli obiettivi di equilibrio di bilancio, di riduzione del deficit, di razionalizzazione delle entrate e della spesa pubblica¹⁶. Obiettivi sempre più importanti se si considera il legame, riscontrabile ormai da tempo nelle regole che hanno governato il Patto di stabilità e crescita e nei più recenti trattati¹⁷, tra capacità di spesa e produttività del sistema economico¹⁸.

Pertanto, è forse giunto il momento di perseguire con più coraggio tali obiettivi attraverso azioni radicali, con “interventi chirurgici” che agiscano direttamente sulle sacche di inefficienza. Questo significa non escludere la possibilità di sopprimere legittimamente anche i consorzi di bonifica, trasferendo le relative funzioni ad enti che operino secondo principi di maggiore economicità e più razionale utilizzo di risorse e, soprattutto, garantiscano in maniera più efficace la stessa funzione di bonifica proprio in virtù del valore costituzionale che essa da sempre riveste.

¹⁶ La Costituzione europea è entrata da tempo nelle Costituzioni degli Stati membri, elevando il principio del pareggio tendenziale di bilancio a livello di valore costituzionale primario, sottraendo agli Stati la sovranità monetaria e quella finanziaria (G. Della Cananea, *Il patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2001, 584). Sul tema cfr. ampiamente: G. Bognetti, *Il pareggio del bilancio nella Carta costituzionale*, in *www.rivistaic.it*, 2011, 6; G. Pisauro, *La regola del pareggio di bilancio tra fondamenti economici e urgenze della crisi finanziaria*, in R. Bifulco, O. Roselli, *Crisi economica e trasformazione della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Giappichelli, Torino, 2011, 123 ss.

¹⁷ Ci si riferisce al Meccanismo Europeo di Stabilizzazione Finanziaria (Mesf), l'istituzione del Fondo Europeo di Stabilizzazione Finanziaria (Fesf), il Patto Euro-plus, la modifica dell'art. 136 del Tfe, il cosiddetto Six-Pack, il *Fiscal compact* e la creazione del Meccanismo Europeo di Stabilità (Mes). Ciascuna di tali misure è stata oggetto di dibattito sia sotto il profilo economico che istituzionale. Cfr., tra i tanti, A. Majocchi, *Dopo il Fiscal compact la crescita*, in *www.csfederalismo.it*; M. Maduro, *The euro's crisis of democracy*, in *www.projectsndacate.org*, 2011.

¹⁸ Già all'interno del Trattato di Maastricht, come è noto, i parametri basati sul rapporto tra deficit e pil o tra debito pubblico e pil subordinavano, di fatto, la possibilità di disporre di margini sui disavanzi pubblici e, conseguentemente, la capacità di spesa delle pubbliche amministrazioni alla condizione di una crescita del prodotto interno lordo e, di fatto, di una maggiore capacità produttiva dell'economia nazionale. Cfr. sul tema: G. di Plinio, *Diritto pubblico dell'economia*, Milano, Giuffrè, 1998, 331 ss.