



LA LEGISLACIÓN DE LA “BONIFICACIÓN” EN ITALIA Y LOS CONSORCIOS DE “BONIFICACIÓN” DE AGUAS

Adriana Galvani

Sección de Ciencias Económicas
Universidad de Bologna
adriana.galvani@unibo.it

Recibido: 4 de julio de 2007
Aceptado: 16 de julio de 2007

RESUMEN

Se define “bonificación” aquella obra de planeamiento, ejecución, financiación y gestión de la red hidrográfica, de las manufacturas, de las instalaciones que permiten el levantamiento del agua para garantizar seguridad a los territorios urbanizados y productivos –que en caso contrario, sufrirían de inundaciones y desórdenes hidrogeológicos– y para permitir la cultivación de los terrenos mediante riego.

La obra de bonificación asume por lo tanto dos funciones que necesariamente tienen que mantener un equilibrio muy delicado, de una parte la bonificación garantiza la salvaguardia del territorio, por otra parte permite el desarrollo racional del mismo con fines agrícolas y productivos. (Lenzi, 2001, p. 4)

Palabras clave: Regulación del regadío, Ordenación del territorio, Legislación agrícola, Nuevos usos agrícolas.

Legislation of the bonus in Italia and the consortia of water bonus.

ABSTRACT

Land reclamation is an ancient practice in Italy, going back to Etruscan, Roman, Renaissance ages.

One of the first State legislation occurred at the end of the XIX century, after the Italian State unity.

The most important and decisive law was the Royal Decree of 1933, proposing the “integral reclamation”, suggesting the necessity of an integrated amelioration of physical, social, demographic, hygienic, cultural aspect of poor agrarian areas.

The law presented not only the activity of recuperation, but also of general development in a poor State where agriculture was the basic activity.

In this way we assist at the passage from land repossession to territorial organization. This project culminated in 1950 with the “Agrarian Reform” which determined a redistribution of big properties in favor of landless laborer.

This has been the last law favoring reclamation and the related works ended in the seventies, because nowadays marshlands are protected, especially, the vast amount of marshes along the Po Delta.

The activity of water regulation in Italy is nowadays deputed to the "Consorzi di Bonifica or "Reclamation Consortia".

Key words: Water regulation Reclamation Territorial organization Agrarian laws Land properties redistribution.



Fig. 1- The Mesola Castle on the Po Delta

INTRODUCCIÓN

Las primeras obras que conocemos en Italia, pertenecen a la civilización etrusca de VI y V siglo a. C., y después a la civilización Romana y a las obras de los monjes de las grandes abadías.

Asistimos a una de las primeras legislaciones estatales, sólo al final del siglo XIX y al principio del siglo XX, cuando Italia cuenta la presencia de más de dos millones de hectáreas de pantanos, charcos, marismas, valles y charcas.

El Estado Unitario de Italia retardó su producción legislativa en relación con las obras de bonificación, a pesar de la necesidad, y siguió utilizando las leyes de los Estados antiguos que habían sido modificados sólo en su aplicación administrativa. Hoy, la función de gestión de los recursos hídricos para el uso preferentemente de regadío, es sólo una de las competencias que la ley atribuye a los consorcios de bonificación. Estos tienen la responsabilidad directa de la gestión de obras públicas demaniales, mientras para la salvaguardia y tutela del ambiente, los consorcios de bonificación colaboran con otros entes institucionales, con referencia a la reconstitución de ríos y a la vivificación de áreas húmedas y ambientes naturales.

1. LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La ley Baccarini (25/6/1882) n. 869, es la primera ley nacional y sistemática, denominada: "Normas para la bonificación de pantanos y terrenos pantanosos". Después se puede considerar esencial el texto único (T.U.) de 22/3/1900, n. 195, que reúne las disposiciones de la ley Baccarini y de las leyes sucesivas. De este texto único deriva una importante disposición, todavía vigente: el R.D. (Real Decreto) 386 de 1904: "Texto único de las disposiciones de la ley sobre las obras hidráulicas de las distintas categorías". Entre las disposiciones más relevantes merece recordar el R.D. 27-9-1929 n. 1726, con el cual son transferidas al nuevo Subsecretario para la Bonificación, en la persona de Arrigo Serpieri – instituido en el Ministerio de Agricultura – funciones y servicios ya pertenecientes al Ministerio de Trabajos Públicos, como las obras de Bonificación hidráulica y sistematización montesa, de riego, de transformaciones inmobiliarias de interés público, de acueductos, de carreteras rurales y otro. Serpieri interviene delineando el R.D. 13/02/1933, n. 215, que en el artículo 1, funda la teoría de la "bonificación integral". El decreto real está a la origen de la normativa fundamental de la bonificación; todavía está vigente y "tiene que ser considerada una ley completa, no sólo porque constituye una síntesis racional y orgánica de todas las normas ya promulgadas, de orden general y más específicas, sino también porque define ex-novo la bonificación según el concepto más amplio de "redención" – mediante la ejecución de obras dirigidas a conseguir considerables ventajas higiénicas, demográficas, económicas o sociales – de aquellas partes del territorio nacional que, por desorden hidrogeológico o por otras causas físicas o sociales, se encuentran en condiciones atrasadas de cultivo y aparecen susceptibles de considerables mejorías" ¹ (Bagnuolo, 1968, p. 18).

La ley prefiguraba dos tipos de obra: de bonificación, que va a cumplirse según un plan de trabajos y de actividades coordinadas, y de mejorías fundiarias independientemente de un plan general de bonificación. Las obras tenían que ser ejecutadas en territorios determinados, clasificados "áreas de bonificación", que, según una estadística efectuada en 1962, resultaron ser 355 y tener una superficie total de más de 13 millones de hectáreas (Bagnuolo, 1968, p. 20).

De 1933 es el conocido R.D. 11-12-1933, n. 1775 – texto único de las disposiciones legislativas sobre las aguas y las instalaciones eléctricas.

2. DESDE EL RÉGIMEN DE LAS AGUAS HASTA LA ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO

En los años Cincuenta, Italia llegó a unas leyes que aspiraban a la aplicación práctica de la ley de 1933. Precisamente las leyes n. 646 y 647, ambas de 10/08/1950, interesaban la realización de obras extraordinarias, de interés público, en localidades económicamente subdesarrolladas de Italia Centro Septentrional y Meridional.

Mediante la predisposición de fondos monetarios, fue realizado "un plan general referente complejos orgánicos de obras para la sistematización de cuencas montesas y de los ríos, para la bonificación, el riego, la transformación agraria, en referencia con los programas de reforma, para la viabilidad ordinaria no estatal, para los acueductos y cloacas, las instalaciones industriales para la valorización de los productos agrícolas, para las obras de interés turístico y para la sistematización extraordinaria de ferrocarriles muy traficados" (Bagnuolo, 1968, p. 31). Para la realización de las obras fue decretado el

¹ Era el período en el que empezaban en Italia las obras de bonificación más grandes, entre las cuales la bonificación de Agro Pontino.

nacimiento de la "Caja para el Sur" con personalidad jurídica propia, pero, para ratificar el carácter nacional de la obra, en el mismo día, el legislador consideró pasibles de ayudas especiales, sin distinción alguna, todos los territorios atrasados, necesitados de disposiciones especiales, que no se encontraban sólo en el Sur, sino en todas las regiones llamadas "áreas deprimidas" de Italia Septentrional, cuya clasificación compete al Comité de Ministros. En el mismo año 1950 empezó la Reforma inmobiliaria que aspiraba a completar la obra de bonificación total de los territorios ya clasificados. En 25/06/1952 con la ley 991 pertenecían al complejo legislativo las disposiciones en favor de los territorios monteses, completando de esta manera los presupuestos para la sistematización total de los territorios.

3. LA LEGISLACIÓN PARA LA DEFENSA DEL SUELO

La ley n. 632 (27/07/1967) quería completar la ley n. 184 (19/03/1952) que regulaba las aguas y su utilización, luchaba contra la erosión del suelo y aspiraba a la defensa del territorio contra las inundaciones. Con respeto a las normas de los años Cincuenta, la nueva ley de 1967 adjuntaba la locución "defensa del suelo", que es ahora un pilar del lenguaje jurídico actual. Fundamental es el significado de la ley n. 183 de 14/05/1989 que intenta superar los límites que derivan de la sectorización normativa, institucional y organizativa e intenta reconstruir un esquema reformador, basado sobre la colaboración de módulos, para instituir nuevos organismos al nivel central y periférico, utilizados para racionalizar los servicios técnicos nacionales, para los procesos de planificación centralizados, para líneas de coordinamiento y de control. Los sujetos centrales especificados por la ley son: el Presidente de Consejo, el Consejo de Ministros, los Ministros de Trabajos Públicos (ahora de Infraestructuras y de Transportes) y el Ministro de Ambiente. Los principales instrumentos de unión entre Estado y Regiones, individuados por esta ley, son, según el perfil organizativo, las Autoridades de Cuenca², o sea las estructuras constituidas para cada cuenca hidrográfica, indicada por la ley. Se pueden clasificar las cuencas en tres categorías: de interés nacional, interregional y regional. También la Disposición del Parlamento Europeo y del Consejo de 23/10/2000 (2000/60/CE), que instituye una línea de acción comunitaria para la organización de las aguas, identifica los distritos hidrográficos como la principal unidad administrativa para la gestión de las cuencas hidrográficas. El fundamento de este tipo de organización sigue el modelo de otros países europeos que han considerado la cuenca hidrográfica como el ámbito mejor de composición para llegar a la definición de distrito, en el caso de una agregación de algunas cuencas hidrográficas (también si puede coincidir con una sola cuenca).

Con la ley n. 36 de 5/01/1994, llamada Ley Galli, interviene una modificación conceptual en la legislación, porque el agua no es considerada un bien, sino un "recurso" que necesita salvaguardia y que, en cuanto tal, puede producir utilidades distintas. Esta ley sigue la línea del desarrollo sostenible intergeneracional, para satisfacer las exigencias de las generaciones futuras e intra-generacionales, para conseguir un equilibrio entre lo necesario y los usos.

La ley Galli refleja una óptica ambientalista, subraya "la necesidad de un utilizzo del recurso según criterios de solidaridad, para evitar daños al ambiente e impone, en las cuencas hidrográficas caracterizadas por tomas o trasferencias, la obligación de regular las derivaciones, para garantizar el nivel de reflujo necesario para la vida de los cauces inferiores, para evitar daños al equilibrio de los ecosistemas interesados" (Lenzi, cit., p. 33).

² Con cuenca hidrográfica nos referimos a "un territorio desde el cual las aguas pluviales o de fusión de nieve o de glaciares, fluyendo hasta la superficie, se recogen en un río preciso directamente o mediante afluentes, y también el territorio que puede ser inundado por las aguas del mismo río, incluidas sus ramas terminales con las desembocaduras del mar y el litoral marítimo de frente a eso" (art. 1, apartado 3°, let. d) de la ley 183).

La ley Galli y el siguiente decreto legislativo D.L. 152/1999 subrayan la prioridad del utilizzo potable, protegiendo en el mismo tiempo, el utilizzo productivo y sobretodo regadizo del recurso agua, pero indicando también los nuevos objetivos de ahorro y renovación, sin perjudicar las tomas para el agricultura. En la perspectiva de una disposición revisionista de los principios fundamentales, deducibles de las leyes estatales vigentes, como previsto por la ley n. 131/2003, las categorías de acciones pertenecientes al ámbito de la bonificación integral, según una visión moderna, deberían ser individuadas por esa manera:

- sistematización y gestión de las instalaciones, de los canales y de ríos de bonificación y regadizos y de la relacionada red hidrográfica menor;
- provisión de recursos hídricos para una utilización preferentemente de regadío;
- utilización de las aguas, incluidas las de refluo, con fin regadío productivo;
- tutela de las aguas fluyentes en la red de bonificación, de escurrimiento, de riego y promiscua;
- valorización y tutela de los ámbitos agrícolas precisos y de empresas agrícolas vitales (ANBI, 2003).

4. EL ASPECTO CONSTITUCIONAL

El R.D. n. 215 de 1933 fue seguido por el Código Civil de 1942 en los artículos 857 y siguientes, por lo que concierne los conceptos fundamentales en materia de bonificación. También la Constitución de 1948 prevé la actividad de bonificación y dice en el artículo 44: "la ley promueve e impone la bonificación de los terrenos".

"La disposición está contenida en un artículo que prevé la imposición de obligaciones y vínculos para la propiedad privada de terrenos con el fin de obtener una explotación racional del suelo y de conseguir relaciones sociales equas".

La Constitución había individuado, en el art. 117, entre las materias de competencia "concurrente", el sector "agricultura y florestas", concepto confirmado a través el transferencias de funciones estatales a las Regiones mediante los Decretos Delegados de 1972. El transferencias fue actuado de concreto con el D.P.R. 616 de 1977 y desde entonces, las Regiones han sido delegadas a promulgar leyes en materia de bonificación, pero de todos modos, siguiendo los principios establecidos con la ya citada ley estatal 215/1933.

Tales funciones son ejercitadas en colaboración con los privados "reunidos en consorcios obligatorios", compuestos por propietarios de los inmuebles que "se benefician de la obra de bonificación". Para ellos los consorcios "proveen a la ejecución, manutención y gestión de las obras de bonificación o sólo a la manutención y gestión de las mismas" (art. 54 del R.D. de 1933). Cuando los consorcios obran en más de una región, existe la posibilidad de colaboraciones interregionales.

Pertenece al Estado la competencia de clasificación y desclasificación de territorios en Uniones de Bonificación (Compensori di Bonifica) y de aprobación de Planes Generales de Bonificación y de programas de sistematización de las áreas "deprimidas" si pertenecen a más regiones, y también la sistematización hidrogeológica y la conservación del suelo.

"A los consorcios son convenidos poderes reglamentarios, de imposición, de policía hidráulica y el poder de permitir concesiones" (R.D. 368 de 1904). Las competencias principales de los Consorcios de Bonificación son, de todos modos, aquellas relativas a la ejecución, gestión y manutención de las obras públicas de bonificación. Los que forman parte de los consorcios, tienen que contribuir a los gastos de ejecución,

manutención y gestión de las obras públicas de bonificación, según un reparto de los gastos, efectuado generalmente por los consorcios, según un plan de clasificación que subdivide las contribuciones según los beneficios conseguidos por los propietarios. La contribución de bonificación, de natura tributaria, es considerada como una garantía financiera para la completa y eficaz actuación de la función pública atribuida a los Consorcios. "Si es verdad que el Estado y las regiones financian las obras públicas de bonificación y subsidian las obligatorias, son entonces los privados que, a través de los Consorcios, se ocupan de las fundamentales actividades de manutención y gestión" (Lenzi, cit., p. 11). Los órganos de los Consorcios están formados por el Consejo de Administración (o de los Delegados), elegido por la asamblea de los miembros del Consorcio, por el Comité Administrativo (órgano ejecutivo), por el Presidente y por la Unión de los Censores de Cuentas.

En el sistema regionalizado actual, con los miembros electivos, es previsto el nombramiento de miembros de derecho por los entes locales. Forman parte de la Asamblea todos los propietarios de inmuebles, inscritos al catastro del Consorcio, de edad mayor, que tienen los derechos civiles y que pagan la contribución del Consorcio.

La Corte Constitucional ha confirmado en 1988 la existencia de la colaboración de público y privado, expresándose hacia la afirmación que "los consorcios tiene una doble cara y una doble función". Por un lado, ellos son expresión, disciplinada legislativamente y obligatoria, de los intereses de los propietarios terrieros, implicados en la actividad de bonificación, que se subdividen los gravámenes relativos. Por otro lado, ellos se configuran como sujetos públicos, titulares o partícipes de las funciones administrativas, según la ley o por concesión de la autoridad estatal (ahora regional) (Sentencia Corte Constitucional n. 368 de 1988). Esto confirma el título determinado por el art. 59 del R.D. de 1933 que los considera como "personas jurídicas públicas". Algunas leyes regionales, como la L. R. 42 de 1984 de la Región Emilia Romagna prevé también la posibilidad de constituir consorcios especiales entre consorcios de bonificación, ayuntamientos, comunidades montesas, provincias, entes y empresas públicas, para realizar y administrar obras o servicios "con finalidades de carácter plurisectorial".

Otro punto fundamental para encuadrar la materia "bonificación", en referencia con el nivel constitucional, ha sido la modificación del título V de la Constitución y las disposiciones consiguientes.

"Las actividades de bonificación trasferidas a las competencias regionales forman parte de una serie de funciones muy complejas y articuladas, en las cuales están incluidos poderes liados al desarrollo económico de la producción agrícola, a la disposición paisajística y urbanística del territorio, a la defensa del ambiente, a la conservación, regulación y utilizzo del patrimonio hídrico. En otras palabras, ya que las funciones concernientes la bonificación están dirigidas a la consolidación y a la transformación de un territorio sobre el que están otras actividades, con fines idénticos y homólogos, ellas constituyen un sector de programación general del territorio, y más preciso, de aquella concerniente la defensa y la valorización del suelo con particular interés para el uso de recursos hídricos."

(Corte Constitucional, Sentencia n. 6 de 1992).

Hace poco que la Corte Constitucional ha afirmado que la bonificación tiene que ser considerada como materia "transversal" grabante sobre sectores distintos.

La consecuencia es que de todos modos toca al Estado establecer los principios fundamentales y a las Regiones la disciplina de detalle.

(Corte Constitucional, Sentencia n. 407 de 2002).

BIBLIOGRAFIA

- ANBI: *La bonifica integrale per la sicurezza territoriale, ambientale ed alimentare. Linee e criteri direttivi per una riconsiderazione del ruolo della bonifica, dell'irrigazione e dei Consorzi*, Roma, 5 giugno 2003.
- BAGNULO, A.: *Bonifica. L'evoluzione legislativa. Le norme vigenti.*, Roma, ANBI, 1968.
- CASSETTA, E.: *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2000.
- CASSESE, S.: *La nuova costituzione economica*, Bari, Laterza, 1995.
- DELL'ANGELO G.G., VANZETTI, C.: *La bonifica, oggi. Problemi e proposte*, Bologna, Edagricole, 1984, II ediz.
- FRAGOLA, U.: *Aspetti giuridici della bonifica integrale*, Roma, Ed. Universitarie, 1939.
- GALLONI, G.: *Il rapporto giuridico di bonifica*, Milano, Giuffrè, 1964.
- GIANNINI, M.S.: (voce) *Autonomia Pubblica*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1959.
- LEGA, C.: *Diritto della bonifica*, Milano, Giuffrè, 1992.
- LENZI, S.: *Difesa del suolo, gestione delle risorse idriche e sviluppo sostenibile: la funzione di bonifica nel quadro delle autonomie e delle riforme istituzionali*, Bologna, Labelab, 2001.
- *Linee e criteri direttivi per una riconsiderazione del ruolo della bonifica, dell'irrigazione e dei Consorzi*, Roma, 5 giugno 2003.
- PALADIN, L.: *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 1997.
- R.D. 13 febbraio 1933, n. 215: *Testo delle norme sulla bonifica integrale annotato e illustrato*, Roma, C. Colombo, 1933.
- ROSSI-DORIA, M.: *Cinquant'anni di bonifica*, Bari, Laterza, 1989.
- SANDULLI A, M.: *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, Jovene, 1982.
- URBER: *La bonifica in Emilia-Romagna. I Consorzi, le opere e l'attività*, Bologna (senza data).
- www.anbi.it
www.bonifica2.fe.it
www.gruppo183.org