

Opera Nazionale per i Combattenti

N. 2

La Legislazione sulla Bonifica

di

Arrigo Serpieri

Roma
Ottobre 1943

*Il N. 1 di questi Quaderni è uscito nel luglio 1948
e si intitola :*

**Opera Nazionale per i Combattenti
e Riforma Agraria nel Mezzogiorno**

Edizione dell'Opera Nazionale per i Combattenti

Roma, Via Ulpiano 11.

P R E S E N T A Z I O N E

L'Opera Nazionale per i Combattenti offre in questo opuscolo una sommaria descrizione delle leggi vigenti sulla bonifica, poichè ritiene che una più decisa e larga applicazione delle stesse potrebbe di per sè contribuire a risolvere alcuni tra i più importanti problemi di riforma agraria intorno a cui oggi si discute.

Il professore Arrigo Serpieri, al quale principalmente è dovuta la legge fondamentale del 1933, ha accettato di redigere questo scritto, ed io compio il gradito dovere di ringraziarlo assai vivamente per averci voluto dare la collaborazione della sua alta competenza ed esperienza.

Si è creduto di aggiungere allo scritto del Serpieri una breve notizia sugli sviluppi e sullo stato attuale della bonifica in Italia, coi dati desunti dalle pubblicazioni ufficiali disponibili. Tale notizia è stata redatta dal dott. Daniele Prinzi, dell'Opera Nazionale per i Combattenti.

GIOVANNI MIRA
*Commissario Straordinario
dell'Opera Nazionale per i Combattenti*

Roma, ottobre 1948.

LA LEGISLAZIONE SULLA BONIFICA

Dalla bonifica idraulica alla bonifica integrale

I. — Una lunghissima elaborazione legislativa — iniziata nel 1882 con la legge Baccarini sulla bonifica idraulica (legge 25 giugno 1882, n. 869), e continuata per cinquant'anni con istruttive ed interessantissime vicende, che non è possibile qui riassumere (1) — mise capo nel 1933 ad una legge unica sulla bonifica integrale, tuttora vigente (legge 13 febbraio 1933, n. 215).

Occorre decisamente affermare che la bonifica, come fu intesa nel 1882, è cosa del tutto diversa dalla bonifica come fu intesa nel 1933, e come va intesa tuttora.

Volendo cogliere, fuori dei molti particolari, le differenze essenziali, possiamo esprimerci come segue.

In origine, la bonifica fu un'opera, o un complesso di opere, tecnicamente di natura idraulica, eseguite in territorio paludoso o a deficiente scolo delle acque, per risanare nei riguardi igienici l'ambiente e per rendere suscettibili di coltivazione i terreni.

Il fine igienico (lotta contro la malaria) fu considerato preminente, e fu appunto quello che indusse la legge a dichiarare *pubbliche* queste opere, cioè a considerarne l'esecuzione come compito dello Stato.

Oggi, la bonifica è un complesso di opere della più varia natura tecnica (idrauliche e non idrauliche), eseguite in qualsiasi

(1) Queste vicende ho illustrato nel mio recente libro: *La bonifica nella storia e nella dottrina*. Bologna, Edizioni agricole.

territorio, che possa essere adattato, con rilevanti vantaggi igienici, demografici, economici, sociali, ad una maggiore produzione e ad una più soddisfacente vita rurale.

Non dunque solo opere di carattere idraulico, ma di varia natura tecnica (costruzioni, oltre che idrauliche, stradali, edilizie ecc.; sistemazioni di suolo; piantagioni); non solo territori a dissestato regime delle acque, ma anche altri nei quali il regime fondiario e l'ordinamento agricolo siano trasformabili con gli indicati rilevanti vantaggi (territori latifondistici a terra nuda o quasi nuda ed a coltura discontinua ed estensiva; territori asciutti trasformabili in irrigui; territori montuosi in degradazione, ecc.); non solo il fine igienico, ma anche altri fini di pubblico interesse, demografici (aumento della popolazione agricola), economici (aumento della produzione), sociali (migliori forme di insediamento rurale; migliori rapporti tra proprietà, impresa e lavoro).

Il concetto attuale di bonifica, pur comprendendo *anche* quello precedente, è divenuto dunque *molto più ampio*, come area di applicazione, come opere da eseguire, come fini da conseguire.

Aggiungiamo che — mentre nel concetto antico il fine igienico era preminente — sono oggi divenuti preminenti, pur senza escludere quello, i fini economici e sociali; se anche, in avvenire, i nuovi mezzi di lotta contro la malaria rendessero, sotto questo aspetto, mezzo secondario o superfluo la bonifica, questa conserverebbe tutta la sua importanza per gli altri fini indicati.

Col concetto attuale di bonifica è strettissimamente congiunto quello di *colonizzazione* (interna). Quando l'indicato processo di adattamento di un territorio si considera nei riguardi *della produzione*, gli si dà piuttosto il nome di *bonifica*; quando invece si considera nei riguardi dell'*insediamento della popolazione* e dei modi della sua convivenza, gli si dà piuttosto il nome di *colonizzazione*. Ma sono due aspetti di un *medesimo* processo.

2. — Il nuovo concetto di bonifica non si è sostituito d'improvviso al precedente; anzi, una lunga serie di leggi, tra le due date indicate, segna il graduale passaggio dal vecchio al nuovo concetto.

Il fine economico di adattamento del territorio a più produttive forme di agricoltura — prima non preminente, ma pure riconosciuto — porta a comprendere via via nei progetti di bonifica maggiore varietà di opere: ciò fu più estesamente affermato col testo unico del 1923 (R. D. 20 dicembre 1923, n. 3256) sulla bonifica idraulica, il quale — mentre per la prima volta pose detto fine economico sullo stesso piano d'importanza di quello igienico — prescrisse di comprendere nei progetti di bonifica, oltre alle opere idrauliche intese al regolare scolo delle acque, anche quelle stradali, di sistemazione di canali a scopo di navigazione, di rimboschimento e rinsaldamento di terreni montani, di difesa idraulica, di provvista di acqua potabile, di irrigazione.

Così il concetto di bonifica, riferito in principio ad una determinata categoria di opere pubbliche, tecnicamente differenziate, andava gradualmente spostandosi dall'opera al territorio di bonifica; si trattava insomma non di eseguire una certa categoria di opere, ma di trasformare un territorio a scopo non solo igienico ma di maggior produzione.

D'altronde, a rivalutare quest'ultimo fine di fronte a quello igienico, concorse anche la dimostrazione che il primo non era bene conseguibile senza il secondo. L'esperienza dimostrò infatti che solo l'introduzione di nuovi ordinamenti agricoli poteva assicurare il definitivo risanamento igienico, quand'essi fossero tali da realizzare una perfetta sistemazione superficiale del suolo e governo delle acque e da consentire, con la stabulazione per-

manente del bestiame, una efficace zooprofilassi (1); e tali inoltre da assicurare, in una piú densa, men misera, piú civile vita rurale, maggiore resistenza organica degli abitanti all'infezione.

La malaria, bene è stato scritto, è la malattia dello spopolamento rurale, come la tubercolosi è la malattia dell'agglomeramento urbano.

La indicata evoluzione di idee e di leggi poneva presto in luce un'altra fondamentale esigenza.

Mentre in origine lo Stato si era limitato ad eseguire con la bonifica una determinata categoria di opere pubbliche, ora si dimostrava la incapacità di queste a conseguire i fini voluti, ove non fossero integrate dalla trasformazione dell'agricoltura. La fiducia che ciò potesse avvenire per sola iniziativa privata; che cioè — posto il territorio, con l'esecuzione delle preliminari opere pubbliche, in condizione di accogliere piú produttivi ordinamenti agricoli — i proprietari, per libera iniziativa propria, provvedessero a questo compito, non sempre era confermata dai fatti.

Ecco allora farsi luce — prima nella legislazione speciale dell'agro romano (2), poi con le ammesse estensioni di essa, secondo il T. U. del 1923, a tutti i comprensori di bonifica — il principio dell'*obbligatorietà* della cosiddetta *bonifica agraria*, sotto sanzione di espropriazione. Si cercava d'altronde di promuoverla facendo perno sull'istituto della *concessione*, cioè sostituendo al-

(1) La *zooprofilassi* ha il suo fondamento nell'esistenza di razze di zanzare che preferiscono pungere nella stalla il bestiame domestico (suini e, in minor misura, bovini, equini, polli), piuttosto che nelle case l'uomo.

(2) Le prime leggi sulla bonifica dell'agro romano sono quelle del 1878 (11 dicembre 1878, n. 4642) e del 1883 (8 luglio 1883, n. 1489). Ma una larga applicazione è piú recente, da quando — col T. U. 10 novembre 1905, n. 647, poi con la legge 17 luglio 1910, n. 491 e infine con quelle 24 settembre 1919, n. 647 e 23 gennaio 1921, n. 32 — furono concesse ai proprietari larghe agevolazioni di credito e tributarie e sussidi a iniziative varie di progresso agrario; fu disposta la esecuzione di necessarie opere preliminari (strade, sistemazioni di sorgive, provviste di acqua potabile ed irrigua, costituzione di centri di colonizzazione), e fu provvisto a piú efficienti servizi pubblici (sanitari, scolastici, ecc.).

l'esecuzione *diretta*, per parte dello Stato, delle preliminari opere pubbliche, la loro esecuzione per *concessione* a chi avesse la proprietà del territorio da bonificare (Consorzio dei proprietari, ecc.), nella ragionevole presunzione che il concessionario, in tal caso, non si sarebbe fermato alla esecuzione di quelle opere, ma avrebbe giudicato essere nell'interesse proprio il rapido avvaloramento agricolo dei terreni.

A questo punto dell'evoluzione che andiamo delineando, la bonifica non era più solamente igienica ed idraulica, ma anche agraria: fu allora che nacque, per la prima volta, la denominazione di *bonifica integrale*. Ma essa restava ancora limitata ai territori originariamente paludosi o deficienti di scolo. Essa fu sganciata per la prima volta da questa limitazione con la legge 18 maggio 1924, n. 753, il cui art. 1 diceva: « Nei comprensori la cui trasformazione fondiaria presenti, ai fini dell'incremento della produzione, un interesse pubblico rilevante e debba eseguirsi secondo un piano unico di opere ed attività coordinate, è affidato al Governo del Re di procedere all'esecuzione: 1) delle opere pubbliche di qualunque natura, il cui concorso sia necessario alla trasformazione fondiaria; 2) delle opere di bonificamento agrario e di colonizzazione interessanti più fondi del comprensorio. I miglioramenti fondiari di interesse particolare dei singoli fondi sono obbligatori per i rispettivi proprietari ».

Questa legge « per le trasformazioni fondiarie di pubblico interesse » si pose accanto al citato testo unico del 1923 sulla bonifica idraulica: è facile comprendere che la coesistenza non poteva essere che transitoria; cessò infatti con la legge del 1933. Prima di questa, altre furono promulgate, tra le quali particolare risonanza, soprattutto per l'ingente finanziamento, ebbe quella del 24 dicembre 1928, n. 3134, cui seguì, pochi mesi dopo, l'unificazione dei servizi della bonifica, prima distinti tra Mini-

steri vari (Lavori pubblici, Agricoltura) in un unico Sottosegretariato presso il Ministero di Agricoltura.

La legge del 1933 unificò la precedente legislazione. Per bene illustrarne l'origine, dobbiamo porre in luce un'altra corrente legislativa, intesa a collegare la bonifica con taluni fini sociali, che acquistarono via via, dopo la prima guerra mondiale, crescente importanza. È la legislazione relativa all'Opera nazionale per i combattenti.

L'Opera, istituita nel 1917 (D. L. 10 dicembre 1917, n. 1970) ebbe vari compiti attinenti all'assistenza dei reduci, alla loro istruzione professionale, al credito per cooperative di lavoro; ma la sua attività prevalente fu svolta nel campo della bonifica e della colonizzazione, in conformità di uno degli scopi che le furono assegnati, e che, nel regolamento legislativo approvato con R. D. Legge 16 settembre 1926, n. 1606, è formulato così: « L'O.N.C. ha lo scopo di concorrere allo sviluppo economico ed al migliore assetto sociale del paese, provvedendo principalmente alla trasformazione fondiaria delle terre ed all'incremento della piccola e media proprietà, in modo da accrescere la produzione e favorire l'esistenza stabile sui luoghi di una più densa popolazione agricola ».

Vedremo quali mezzi giuridici, per questo scopo, siano stati posti a disposizione dell'Opera (§ 7). Qui basti sottolineare che la trasformazione fondiaria delle terre — cioè, insomma, la bonifica, nella sua concezione attuale — è posta ora in rapporto con fini di carattere sociale: incremento della piccola proprietà (di quella, soprattutto, di contadini); trasformazione dei modi di insediamento rurale per stabilizzare sulla terra una più densa popolazione coltivatrice.

La legge vigente

3. — Le varie correnti legislative che abbiamo ricordato confluirono nella legge del 1933, la cui applicazione era affidata al Ministero di Agricoltura: alquanto distaccata ne rimase — e fu male — l'organizzazione ed il funzionamento dell'O. N. C., posta allora alle dipendenze della Presidenza del Consiglio.

La legge del 1933 è assai complessa: essa conta 121 articoli. Non è possibile, nel breve spazio di questo scritto, illustrarne i particolari: più utile è cercare di coglierne i tratti essenziali.

L'art. 1 definisce le opere contemplate dalla legge così: « Alla bonifica integrale si provvede per scopi di pubblico interesse, mediante opere di bonifica e di miglioramento fondiario. Le opere di bonifica sono quelle che si compiono in base ad un piano generale di lavori e di attività coordinate, con rilevanti vantaggi igienici, demografici, economici e sociali, in comprensori in cui ricadono laghi, stagni, paludi e terreni paludosi, 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.

Le opere di miglioramento fondiario sono quelle che si compiono a vantaggio di uno o più fondi, indipendentemente da un piano generale di bonifica ».

Non ci fermeremo su queste ultime opere, di miglioramento fondiario, se non per ricordare che esse sono volontariamente eseguite da proprietari singoli o associati, e che — riconoscendosi anche nella loro esecuzione, come è detto nell'art. 1, un pubblico interesse — possono essere sussidiate dallo Stato con contributi nel costo, in misura massima varia secondo la natura dell'opera e la regione, e commisurata nei singoli casi ai prevedibili risultati economici dell'opera. Al sussidio in capitale può essere, in

tutto o in parte, sostituito un contributo nell'interesse di mutui concessi per la esecuzione del miglioramento, ai sensi della legge sul credito agrario.

Si tratta in ogni caso di opere *fondiarie*, che cioè richiedono immobilizzazione di capitale nel suolo: la legge le enumera in via esemplificativa (1).

Fermiamoci ora sulle opere di bonifica. Con discutibile opportunità l'art. 1 ha voluto enumerare i caratteri dei territori nei quali esse sono eseguibili: una forma più sintetica avrebbe potuto meglio scogliere il concetto attuale di bonifica, quale fu chiarito nel § 1.

Comunque, dallo stesso art. 1 e dai successivi, risultano i seguenti tre punti essenziali (2):

1) La bonifica è eseguita per singoli distinti *comprensori*, cioè per singole distinte unità territoriali delimitate per guisa che vi siano individuabili — in rapporto con gli iniziali caratteri del regime fondiario e dell'ordinamento agricolo (posizione iniziale) — i nuovi loro caratteri che si assumono come meta da conseguire (posizione finale).

2) Le opere ed attività, pubbliche e private, occorrenti per passare dalla posizione iniziale alla finale, sono coordinate in un obbligatorio *piano generale di bonifica* del comprensorio.

3) Per porre in moto le attività private, si determina il loro interesse ad agire secondo il *piano* per mezzo di contributi finan-

(1) Il sussidio può essere concesso, anziché al proprietario del terreno da migliorare, a terzi esecutori di opere (p. es. irrigue) suscettibili di esercizio lucrativo (p. es. vendendo l'acqua irrigua). Ma allora lo Stato controlla le tariffe di uso, e agevola il riscatto da parte dei proprietari interessati. Può d'altra parte, nel caso di opere irrigue, imporre un Contributo di miglioria a carico dei terreni suscettibili di irrigazione.

(2) Il testo della legge, e le numerose circolari illustrative, che tennero luogo di regolamento, possono vedersi nel seguente volume: A. SERPIERI - *La legge sulla bonifica integrale nel quarto anno di applicazione*. Roma, Ist. Poligrafico dello Stato, 1934.

ziari dello Stato nel senso concesso in tal forma e misura che ne risulti per il privato un sufficiente frutto del capitale rimasto a suo carico.

Su ciascuno di questi tre punti fondamentali daremo ora alcuni chiarimenti.

4. — Il primo ed il secondo punto enunciati sono strettamente interdipendenti: conviene discorrerne insieme.

Il *piano di bonifica* coordina nello spazio e nel tempo le opere ed attività occorrenti per trasformare la posizione iniziale del territorio considerato, caratterizzata da un certo regime fondiario ed ordinamento agricolo, in una posizione finale, caratterizzata da altro regime fondiario ed ordinamento agricolo. È appunto in relazione col *piano* che si può delimitare razionalmente il comprensorio: prima di esso, la delimitazione non può essere che provvisoria.

La determinazione fondamentale è quella del nuovo o dei nuovi ordinamenti agricoli da attuare nelle aziende del comprensorio, nei loro fattori economici (coltivazioni, industrie connesse, ecc.) e sociali (tipo d'impresa; rapporti tra impresa proprietà e lavoro). Da detta determinazione risultano le modificazioni da apportare nel regime fondiario, per adattarlo con nuove opere a quei nuovi ordinamenti agricoli; modificazioni sia nei suoi caratteri economici (capitali immobilizzati nel suolo, come costruzioni, sistemazioni, piantagioni) sia nei suoi caratteri sociali (frazionamento della terra tra singole proprietà ed aziende; modi di insediamento della popolazione coltivatrice).

Le trasformazioni indicate di ordinamento agricolo e di regime fondiario implicano pure la determinazione dell'intervallo di tempo occorrente, cioè del periodo di trasformazione.

Dunque: *bonifica eseguita per singoli comprensori, secondo un piano generale determinato per ciascun comprensorio.*

La posizione iniziale di ordinamento agricolo e di regime fondiario è estremamente diversa da territorio a territorio: la posizione finale che si può utilmente raggiungere va quindi adattata, oltre che ai fini da conseguire, alle particolari condizioni di ciascun comprensorio, senza alcun preconcetto schematismo.

Solo questo adattamento consente la scelta di un piano di bonifica *conveniente*.

La convenienza è da intendere come convenienza insieme *pubblica* e *privata*, secondo un principio che si può formulare così: posta come base la ricerca di un massimo frutto dei capitali impiegati, ogni rinuncia ad una parte di esso va giustificata con un'utilità pubblica conseguita, e il conseguimento di questa risulta tanto più conveniente quanto più piccola, a parità di essa, è quella rinuncia.

S'intende che il suddetto giudizio di convenienza implica di conoscere i fini pubblici che lo Stato si propone di conseguire. I fini pubblici che possono costringere a rinunciare, come si è detto, ad una parte del frutto dei capitali impiegati, altrimenti realizzabile, sono più spesso *fini igienici*, in quanto questi richiedano particolari costose modalità antimalariche del regime fondiario e dell'ordinamento agricolo (p. es. determinate sistemazioni di suolo, soppressione di determinate colture, ecc.), e *fini sociali*, in quanto questi impongano più costose modalità nei connotati sociali del nuovo regime fondiario — cioè, come si vede, nella distribuzione delle proprietà e delle aziende (p. es. piccola proprietà coltivatrice, appoderamento a mezzadria, ecc.) e nei modi di insediamento della popolazione coltivatrice (p. es. case sparse, piccoli borghi, ecc.), o in quanto impongano più costose modalità nei connotati sociali degli ordinamenti agricoli (p. es. stabilità della mano d'opera nell'azienda; determinata quantità minima della medesima, ecc.).

La attività bonificatrice è dunque dalla legge *pianificata*; ma

è una *pianificazione elastica*, che cerca di coordinare attività pubblica e privata.

Non è possibile distinguere, nelle opere di bonifica, quelle *pubbliche*, da affidare all'esecuzione dello Stato, ed altre *private*, da lasciare all'iniziativa dei proprietari. Tutte sono collegate in sistema che simultaneamente realizza fini pubblici e privati.

È invece da vedere, con criterio pratico, quali delle richieste opere ed attività possano essere meglio progettate ed eseguite dallo Stato; quali da enti pubblici minori; quali dai singoli proprietari; ma ad una condizione, che questi vari concorsi non compromettano l'unità della trasformazione, che cioè essi siano coordinati in un piano comune, *obbligatorio per tutti*.

Secondo la legge, questo generalmente è studiato, e proposto all'approvazione dello Stato, dal Consorzio di bonifica, di cui vedremo tra poco la natura.

Si tratta, in questa fase, dei progetti di massima delle maggiori opere comuni che interessano, in tutto o in gran parte, il comprensorio, e che la legge dichiara di competenza dello Stato (1); si tratta, inoltre, della determinazione delle direttive fondamentali della successiva trasformazione delle singole proprietà, con le altre opere che la legge dichiara *di competenza privata*. Direttive fondamentali: non dunque, in questa fase, concreti progetti di trasformazione di ciascuna proprietà (2).

(1) La legge enumera in via esemplificativa queste opere di competenza dello Stato: opere di rimboscimento, sistemazione idraulico-forestale e idraulico-agraria; opere di prosciugamento; di consolidamento di dune e d'impianto di frangiventi; di provvista d'acqua potabile; di difesa delle acque e di loro utilizzazione agricola; opere stradali, edilizie, ecc. d'interesse comune del comprensorio; opere di impianto e distribuzione di energia elettrica.

Inoltre, è considerata opera di competenza dello Stato, e minutamente disciplinata, la riunione di più appezzamenti, anche se di proprietari diversi, in convenienti unità fondiarie, ove essa sia necessaria ai fini della bonifica.

(2) Le direttive fondamentali contenute nel *piano*, in ordine alle opere di competenza privata, consistono in *vincoli e norme* che il proprietario, nella trasformazione della sua proprietà, è tenuto ad osservare, perché necessari a con-

Approvato poi e reso obbligatorio il piano, allora il Consorzio, di norma, provvede per concessione dello Stato alla progettazione esecutiva ed esecuzione di dette maggiori opere comuni; i singoli proprietari provvedono, entro prescritti termini di tempo, all'esecuzione delle altre opere, in conformità di progetti da essi presentati allo Stato per il controllo della loro conformità alle suddette direttive fondamentali.

Le inadempienze dei proprietari determinano la esecuzione delle opere da parte del Consorzio, a loro spese, ovvero la espropriazione del fondo a favore del Consorzio stesso o di altri che s'impegni ad eseguire le opere dovute.

I Consorzi di Bonifica

5. — Conviene a questo punto meglio considerare la natura e il compito del Consorzio di bonifica, anche perchè a ciò si collega uno dei punti più discussi di questa legge.

Nel quadro di essa, è innegabile che il Consorzio appare l'organo fondamentale di esecuzione della bonifica. E poichè il Consorzio associa i proprietari dei terreni da bonificare, si obietta es-

eguire i fini della bonifica. Essi sono vari da comprensorio a comprensorio. Sono tra i più frequenti i seguenti: esecuzione delle opere private che sono necessario complemento di quelle di competenza statale (p. es. ultime diramazioni di una rete di canalizzazione); divieti di colture o di loro modalità incompatibili col risanamento igienico (p. es. soppressione di pascolo e di coltura discontinua) e obblighi richiesti da questo fine (p. es. eliminazione di ristagni d'acqua); obbligo di impiego minimo di mano d'opera stabilmente addetta all'azienda e di determinati rapporti contrattuali; obbligo di determinate forme di insediamento rurale (p. es. in case sparse), ecc.

S'intende che la determinazione di queste norme e vincoli implica che chi studia il piano determini, anche nei suoi particolari, la possibile e conveniente trasformazione dell'agricoltura, senza tuttavia imporre ai proprietari il modo di trasformazione da lui previsto, piuttosto di altri modi alternativi che essi, entro i limiti delle norme e vincoli obbligatori, possano preferire.

sere vano, e forse ingenuo, chiedere a un tale organo l'esecuzione delle opere occorrenti a nuovi ordinamenti agricoli che essi proprietari, generalmente, non sanno o non possono o non vogliono attuare. Se anche si tratta di opere obbligatorie, essi troveranno, si dice, mille modi di evadere.

Va in proposito osservato, in primo luogo, che i Consorzi sono un antico, glorioso istituto italiano, al quale, nell'Italia settentrionale — soprattutto nel Veneto e nell'Emilia — si deve l'esecuzione di quasi tutte le bonifiche.

Va poi osservato che il Consorzio non è una privata associazione di proprietari: è un ente pubblico, il quale associa, più che le persone dei proprietari, le proprietà (1), sulle quali, per i suoi fini, può prelevare imposte; che *normalmente* esso si costituisce col consenso di una parte dei proprietari ed è retto da loro rappresentanti, ma può anche essere costituito dallo Stato, *d'ufficio*, e il Ministro d'Agricoltura può modificarne lo Statuto, avocare a sè la nomina del presidente ed eleggere un suo delegato nei consigli amministrativi, e intervenire nel funzionamento in molteplici altre forme, fino a sostituire all'Amministrazione ordinaria un proprio Commissario straordinario.

Insomma, mentre normalmente il Consorzio non esclude i proprietari da un'attività che riguarda direttamente i loro interessi e si vale della loro capacità ed esperienza, può ben dirsi che il Consorzio è, infine, quel che lo Stato vuole che sia.

Non va dimenticata d'altronde una fondamentale ragione, che già accennammo, in favore del Consorzio: esso — proponente all'inizio del piano di bonifica; esecutore poi, per *concessione* dello Stato, delle opere di competenza statale; organo infine di assistenza, di controllo ed eventualmente di surrogazione

(1) Tanto ciò è vero che, quando una proprietà consorzziata muta titolare, è il nuovo che *ipso facto* subentra nei doveri e diritti consorziali a quello antico.

dei singoli proprietari nell'esecuzione delle opere di competenza privata — è l'istituto che può meglio coordinare attività pubblica e privata, diminuendone gli attriti, saldandole entrambe in una efficiente unità. La dissociazione della attività pubblica e di quella privata è sempre stato il maggior ostacolo alla bonifica; la loro organica associazione è sempre stato il più difficile problema da risolvere.

Con ciò non si vuole disconoscere che, soprattutto in comprensori a proprietà latifondistica più o meno assente e lontana dalla terra, non sempre il Consorzio ha dato buona prova.

Nè si vuole disconoscere che presupposto della posizione assegnata al Consorzio dalla legge del '33 è appunto questo, che la bonifica possa più convenientemente ottenersi dal simultaneo concorso di attività pubblica e di attività dei proprietari privati, debitamente coordinate.

Non che, anche nei casi più favorevoli, si possa prevedere che *tutti* i proprietari, in *tutta* la superficie della loro proprietà, possano assolvere i loro obblighi di bonifica: appunto per ciò si prevede la surrogazione di quelli inadempienti.

Ma finchè una parte più o meno notevole di essi, almeno su una parte della loro proprietà, adempia ai propri obblighi di bonifica, la presenza del Consorzio è, per le ragioni dette, giustificata; come è giusto che la surrogazione o espropriazione dei proprietari attuali si limiti a quelle sole terre nelle quali essi mancano a detti obblighi, cioè a quei doveri delle proprietà che si concretano appunto nel piano obbligatorio di bonifica.

La situazione muta quando sia invece da prevedere una totale o larghissima sostituzione degli attuali proprietari, vuoi in seguito all'eccezionale gravosità di obblighi che ben pochi possano sopportare e alle conseguenti generali inadempienze, vuoi quando, come può pure avvenire, uno degli espliciti fini sociali

della bonifica sia proprio quello di sostituire totalmente gli attuali proprietari con altri, generalmente contadini.

Allora cessa, in gran parte o in tutto, la ragion d'essere del Consorzio. L'organo adatto è allora, piuttosto, un Ente di colonizzazione, al quale siano trasferiti i terreni espropriati, affinché esso vi prepari la costituzione delle nuove aziende contadine.

La legge del 1933 non fa di ciò parola; ma la legislazione dell'Opera nazionale per i combattenti, come meglio vedremo (§ 7), già dava la possibilità di esproprio dei proprietari ai fini suindicati, anche indipendentemente da loro inadempienze; come pure, agli stessi fini e anche dove fosse presente il Consorzio, dava la possibilità di trasferire all'O. N. C. i terreni espropriati in seguito a inadempienze.

Per ciò l'azione dell'*Opera* può, secondo i casi, opportunamente integrare o sostituire quella del Consorzio; e la legge del '33 può essere integrata dalla legislazione speciale sull'*Opera* stessa.

Contributi dello Stato

6. — Sul terzo punto enunciato nel § 3, ricordiamo che il costo complessivo della bonifica si ripartisce tra lo Stato ed i proprietari dei terreni bonificati. Questi, di fronte al proprio costo, pongono l'incremento di reddito fondiario dei loro terreni: quello, di fronte al proprio costo, pone le utilità pubbliche conseguite con la bonifica, ed anche l'incremento di ogni genere di imposte che si verifica in un territorio bonificato, a più intensa vita economica.

La ripartizione del costo complessivo avviene, secondo la legge del 1933, come segue.

Le maggiori opere che sono, come si disse, di competenza

dello Stato, vengono eseguite a sue spese, ma con un contributo dei proprietari in misura varia, secondo la natura dell'opera, la regione, ed il comprensorio (1).

Le altre opere di competenza privata sono eseguite a spese dei proprietari, ma con un sussidio dello Stato, in misura varia secondo la natura dell'opera e la regione (2). Questo sussidio in capitale può essere, in parte o in tutto, sostituito da un equivalente concorso concesso dallo Stato, fino ad un massimo del 2,50 per cento, negli interessi del mutuo di miglioramento eventualmente richiesto dal proprietario, secondo le leggi sul credito agrario.

La quota di spesa a carico dello Stato per le opere di sua competenza, ed il suo sussidio a quelle di competenza privata, possono essere diminuiti sotto le percentuali ordinarie, se i risultati economici della bonifica si presentino sicuramente favorevoli, purchè in misura tale da non escludere per i proprietari la convenienza della bonifica.

Il principio è dunque questo, che la parte del costo complessivo a carico dei proprietari sia tale che il previsto incremento del reddito fondiario rappresenti un frutto non eccessivo, ma adeguato al capitale da essi impiegato, restando il residuo costo a carico dello Stato. Il quale, se giudica questo residuo costo trop-

(1) Alcune delle opere di competenza dello Stato sono a totale sua spesa (rimboschimenti, sistemazioni di terreni montani, ecc.): le più gravano normalmente sullo Stato per il 75 % del costo nell'Italia sett. e centrale, e per l'87,50 % nel mezzogiorno ed isole, nella Venezia Giulia, Maremma toscana e Lazio. Queste percentuali sono portate all'84 e 92 % nei comprensori di prima categoria, quelli cioè che hanno eccezionale importanza soprattutto per la colonizzazione, richiedendo all'uopo opere gravemente onerose.

(2) Il sussidio dello Stato alle opere di competenza privata è normalmente pari a 1/3 del costo: può essere portato al 38 % per i pascoli di montagna, e nel mezzogiorno ed isole, Venezia Giulia, Maremma toscana e Lazio: è del 75 % per gli acquedotti rurali; del 45 e 25 % per cabine e linee elettriche e rispettivamente per macchinari di utilizzazione dell'energia e per apparecchi meccanici di dissodamento.

po elevato nei confronti delle utilità pubbliche conseguibili, può sempre rinunciare ad eseguire quella bonifica.

Il principio indicato appare giusto a chi rifletta che la bonifica è opera obbligatoria, voluta dallo Stato: quel principio è peraltro di difficile applicazione, per la difficile previsione che implica: nel maggior numero dei casi si finisce, in pratica, per tener ferme le percentuali ordinarie di legge, così nei contributi dei proprietari come nei sussidi dello Stato.

L'accusa qualche volta mossa a questo, di arricchire indebitamente i proprietari, è, in via di principio, senza fondamento: in via di fatto, non è escluso che in qualche cosa l'arricchimento avvenga, ma l'esperienza dimostra esser piuttosto frequente, con le percentuali di legge, il caso opposto, di un basso frutto conseguito dal proprietario per i capitali da lui impiegati.

Il contributo dei proprietari nel costo delle opere comuni, di competenza statale, è ripartito tra i singoli in ragione di beneficio ricevuto: la quota spettante a ciascuno è dovuta in una serie di annualità comprensive di interesse e ammortamento, e costituisce onere reale sul fondo del contribuente, esigibile con le norme, i privilegi e il grado istessi dell'imposta fondiaria (1).

La parte di costo delle opere di competenza privata, non coperta dal sussidio dello Stato, è sostenuta da ciascun proprietario con mezzi propri o attinti al credito di miglioramento: quando il piano di bonifica obbliga il proprietario ad un investimento di capitale molto superiore all'iniziale valore del terreno da bonificare, il credito di miglioramento è insufficiente al finanziamento, e al proprietario che non disponga di altri mezzi propri non resta che la cessione a terzi di almeno una parte della sua proprietà.

Il limite all'attività bonificatrice, in Italia, è sempre imposto

(1) Lo stesso vale per i tributi dovuti dai proprietari per la manutenzione e l'esercizio delle opere pubbliche di bonifica, e per quant'altro debbano al Consorzio per l'adempimento dei suoi fini istituzionali.

non dalla disponibilità di terra da bonificare e colonizzare, ma dalle disponibilità finanziarie.

Non solo occorrono nel bilancio dello Stato gli stanziamenti corrispondenti sia al costo delle opere di sua competenza (1) (che solo in piccola parte, come vedemmo, grava sui proprietari, e anche questa parte corrisposta solo in una lunga serie di annualità), sia ai sussidi che lo Stato deve corrispondere alle opere di competenza privata: occorre, inoltre, il finanziamento di queste, per la parte non coperta dai sussidi stessi.

Quando gli attuali proprietari non possano provvedervi interamente con mezzi propri e con credito di miglioramento (il quale, com'è noto, attinge risparmio al mercato con obbligazioni), non rimane che far assegnamento su proprietari nuovi, i quali dispongano di capitali sufficienti all'acquisto e alla bonifica dei fondi, e siano disposti a correre le alee della impresa.

Se si vuole che i nuovi proprietari siano contadini, possessori in misura limitata di risparmio proprio, difficile è trovare soluzioni che, direttamente o indirettamente, non facciano capo allo Stato (2).

(1) Provvedendo generalmente lo Stato alle opere di sua competenza non, come si disse, per esecuzione diretta, ma per *concessioni*, spesso ha rimborsato al concessionario il costo delle opere, per la parte gravante sullo Stato stesso, non in capitale, ma in una serie di annualità comprensive di interesse e ammortamento. Perciò il concessionario, creditore di queste annualità statali e inoltre di quelle dovute dai proprietari, per il loro contributo nel costo, ha dovuto finanziare l'esecuzione delle opere mediante cessione a istituti di credito di dette annualità.

(2) Gli Enti di colonizzazione di cui si disse, ai quali siano trasferiti i terreni destinati a nuove proprietà contadine, debbono allora esser finanziati in modo da corrispondere ai proprietari espropriati la indennità di esproprio, e da rivendere ai contadini i terreni, in forme di lento ammortamento del prezzo o di enfiteusi o altre analoghe.

Opera Nazionale per i Combattenti

7. — Dicemmo come la legislazione sulla bonifica, unificata nella legge del 1933, era integrata da quella sull'*Opera nazionale per i combattenti*. Meglio ancora l'integrazione sarebbe avvenuta se l'*Opera*, dipendente allora dalla Presidenza del Consiglio, e il Ministero d'Agricoltura, dal quale dipendono i servizi della bonifica, avessero maggiormente coordinato la loro azione, secondo quelle direttive che nel § 5 furono delineate.

Le norme regolatrici dell'attività dell'*Opera*, nel campo della bonifica e della colonizzazione, si possono brevemente riassumere così.

Essa può chiedere il trasferimento, in sua proprietà, di immobili, a chiunque appartenenti, quando siano soggetti ad obblighi di bonifica o appaiano suscettibili di importanti trasformazioni fondiari o utilizzazioni industriali strettamente attinenti all'attività agraria dell'*Opera*, ovvero occorran per la costruzione di borgate rurali o centri di colonizzazione.

Essa può pure chiedere l'assegnazione in enfiteusi o in affitto a lungo termine di beni rustici appartenenti allo Stato o ad altri enti pubblici, quando ciò serva all'adempimento dei suoi fini.

Se esistano, nei singoli casi, le condizioni prescritte per detti trasferimenti o assegnazioni, giudica un Collegio centrale arbitrale.

L'*Opera* può anche chiedere la temporanea assegnazione di terreni soggetti a quotizzazione secondo la legge sui demani ed usi civici, quando, prima della quotizzazione, occorra eseguirvi opere di trasformazione.

Essa può ottenere in *concessione* o in appalto, con preferenza su ogni altro concessionario, l'esecuzione di opere di competenza dello Stato, che servano agli scopi precedentemente indicati.

Alla trasformazione e all'utilizzazione dei beni assegnatili, l'*Opera* provvede o direttamente o mediante contratti di af-

fitto o di alienazione, condizionati all'esecuzione delle opere volute.

Le procedure di attribuzione dei beni all'*Opera* sono particolarmente rapide.

Un decreto-legge 30 marzo 1933, n. 291, cercò di meglio coordinare i trasferimenti di fondi all'*Opera* con le disposizioni della legge del 1933, richiedendo il parere, su detti trasferimenti, del Ministero d'Agricoltura, e sottoponendo in genere anche l'*Opera* alle disposizioni legislative concernenti l'ingerenza e il controllo nel campo della bonifica di detto Ministero.

Notiamo infine le disposizioni relative all'indennità corrisposta ai proprietari espropriati.

La legge del 1933 ha in proposito un articolo [42] che prescrive di determinare le indennità in base al reddito netto dominicale, presumibile come normale, dei terreni da espropriare, capitalizzato con saggio da calcolare sulla base del frutto del consolidato 5 %.

Non molto diversa è la formula dell'*Opera*, estesa anche al caso di enfiteusi o di affitto, prescrivendosi la valutazione in base ai redditi normali netti dei beni, senza tuttavia alcuna norma circa la scelta del saggio di capitalizzazione nel caso di esproprio: indennità di esproprio, o canone enfiteutico o prezzo di affitto, sono determinati, in caso di mancato accordo, da un Collegio arbitrale provinciale.

Queste modalità di valutazione sollevano interessanti problemi, dei quali non è qui luogo di trattare.

Leggi integrative

8. — Dopo il 1933, la legislazione sulla bonifica ha subito talune modificazioni e integrazioni, tra le quali sono particolarmente interessanti le seguenti.

a) Una legge del 13 gennaio 1938, mentre poneva nuovi

mezzi finanziari a disposizione della bonifica, ne concentrava l'impiego nei comprensori che assicurassero più pronto rendimento con particolare riguardo per la colonizzazione.

b) Più importante è la legge 2 gennaio 1940, n. 1, sulla *colonizzazione del latifondo siciliano*. Essa costituì all'uopo uno speciale Ente, chiamato ad operare in tutti i comprensori latifondistici siciliani, assumendo i compiti che la legge del 1933 assegna normalmente ai Consorzi.

Nei riguardi degli obblighi di bonifica imposti ai proprietari privati, la nuova legge offre a questi una terza alternativa, oltre le due precedentemente previste, cioè la rinuncia (totale o parziale) alla proprietà ovvero la sua trasformazione secondo il piano voluto: la terza alternativa è quella di cedere temporaneamente il latifondo all'Ente, che provvede a trasformarlo, dopo di che il vecchio proprietario ha il diritto, o di esser reintegrato nella proprietà di tutta o di parte della terra così trasformata, corrispondendo il costo delle opere eseguite, o invece di rinunciare definitivamente ad essa. Le terre disponibili per rinuncia dei vecchi proprietari, ed altre, di cui l'Ente può procurarsi la disponibilità (terre pubbliche, ecc.), sono destinate alla formazione di nuove proprietà contadine.

Anche nelle terre lasciate ai vecchi proprietari, questi sono tenuti all'esecuzione di un rigido piano di trasformazione, fondato sull'appoderamento e la mezzadria migliorataria.

c) Dopo la seconda guerra mondiale (1), un provvedimento del dicembre 1947, n. 1744, ha portato una interessante innovazione nella procedura relativa agli obblighi imposti dalla legge

(1) Ricordiamo che la bonifica fu pure assunta nel C. C. del 1942 come parte integrante della disciplina normale della proprietà fondiaria. Gli articoli 857-865 accolgono, dalla legge speciale del 1933, le definizioni di bonifica e di miglioramento fondiario; la distinzione fra opere di competenza statale e privata; il concetto di piano generale di bonifica; il concorso dei proprietari nelle spese di esecuzione, manutenzione ed esercizio delle opere statali, in ragione di beneficio ricevuto, con contributi esigibili con le norme e i privilegi

del 1933 ai proprietari nei comprensori di bonifica. Esso dispone che, approvato il piano generale, il Consorzio debba concordare, con le persone soggette ai relativi obblighi, le opere da eseguire e gli ordinamenti produttivi da attuare nei singoli fondi. In base a tali accordi, il proprietario è tenuto a dichiarare se disponga, ed in quale misura, dei mezzi finanziari occorrenti ad eseguire la trasformazione nei termini prescritti, o come si proponga di farvi fronte. Ove non si raggiunga l'accordo, o i proprietari non dispongano di mezzi adeguati, il Consorzio ne riferisce al Ministero di Agricoltura, il quale, se il proprietario non intenda vendere parte del fondo per investire il ricavato nella trasformazione della parte residua, potrà disporre senz'altra attesa l'espropriazione.

d) Anche dopo la seconda guerra mondiale, come già dopo la prima, si è manifestato, soprattutto nei territori latifondistici, un vivace movimento di contadini verso la proprietà della terra: si è cercato di corrispondervi, come già allora, con coattive concessioni temporanee a loro cooperative di « terre incolte o insufficientemente coltivate » (leggi 19 ottobre 1944, n. 279; 6 settembre 1946, n. 89 ed altre integrative di queste). La difficile definizione delle terre assoggettate a tali concessioni, la mancanza in esse dei necessari adattamenti fondiari, la temporaneità delle concessioni, le difficoltà dell'azione cooperativa, hanno di rado consentita la formazione di aziende contadine vitali.

e) Anche la legge 24 febbraio 1948, n. 114, tende a favorire la formazione della proprietà di contadini, concedendo agevolazioni fiscali e di credito a quelli che, isolati o in cooperativa, acquistano terreni in proprietà o in enfiteusi; e agevola d'altra parte la disponibilità di terra da acquistare, e il suo adattamento

stabiliti per l'imposta fondiaria; gli obblighi dei proprietari in ordine all'esecuzione, secondo le direttive generali del piano, delle opere di competenza privata, con sanzione di espropriazione; la costituzione di Consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario.

alla piccola proprietà coltivatrice, chiamando ad agire a tal fine Enti di colonizzazione, Consorzi di bonifica, Società speciali, su terreni pubblici o su terreni espropriati ai proprietari inadempienti ad obblighi di bonifica, nonchè concedendo talune esenzioni fiscali a proprietari che vendano o concedano in enfiteusi terre agli scopi indicati.

f) È in proposito da ricordare che, a fianco dell'O. N. C., sono andati sorgendo altri Enti di bonifica e colonizzazione: già da molti anni funziona l'*Ente di rinascita delle Venezie* (il quale peraltro fu costituito in accordo e con la partecipazione dell'*Opera* suddetta); abbiamo sopra ricordato l'*Ente di colonizzazione del latifondo siciliano*; altro analogo ne esiste per la *Sardegna*; altri ancora son sorti in questi ultimi tempi nelle *Puglie* e nella *Sila*.

Questo moltiplicarsi di organi, che talora interferiscono con altri preesistenti, e quasi sempre difettano di mezzi tecnici e finanziari, sembra di molto discutibile opportunità (1).

Applicare le Leggi

9. — La legge organica del 1933 rappresenta uno strumento flessibile, adattabile a varie situazioni, a vari tipi di bonifica.

Non si può tuttavia negare che il suo collegamento con la

(1) Ricordiamo che hanno avuto di recente molteplici applicazioni, collegandosi pure con le opere di riparazione dei danni di guerra e con la lotta contro la disoccupazione, i sussidi statali a miglioramenti fondiari (leggi 10 maggio 1945, n. 240; 22 giugno 1946, n. 33; 1 luglio 1946, n. 31; 15 marzo 1947, n. 214; 18 marzo 1947, n. 281). Taluni di questi provvedimenti aumentano, per particolari opere o regioni o categorie di proprietà, la misura dei sussidi disposti dalla legge del 1933. La legge 1° luglio 1946, n. 31, e le due del 1947 sopra citate, concedono sussidi per opere di sistemazione agraria e di ripristino della coltivabilità dei terreni, commisurandoli, anziché al costo totale dell'opera, alla spesa di salari sostenuta per eseguirla. In determinati casi, queste opere sono dichiarate obbligatorie. Sono mezzi di lotta contro la disoccupazione.

legislazione della bonifica idraulica, che l'ha immediatamente preceduta, e che aveva avuto mirabile applicazione e lunga esperienza nell'Italia settentrionale, l'abbia resa più particolarmente adatta ai territori paludosi o deficienti di scolo. Nei quali la bonifica idraulica ha assunto due differenti tipi: quello di *trasformazione*, che, partendo dalla terra incolta, o quasi incolta, la riscatta a nuova intensiva coltura; e quella di *difesa o ripristino*, applicata in terra già a coltura intensiva, ma dove sopravvenuti dissesti idraulici (p. es. per innalzamento degli alvei riceventi le acque di scolo) ne minacciano la permanenza o già ne determinano la degradazione. Sono bonifiche che — sia in questo secondo tipo, sia anche nel primo, quando vi si consenta una trasformazione attuata con lenta gradualità, utilizzando in massima parte il risparmio degli stessi proprietari — possono fare principalissimo assegnamento sull'azione di questi.

Lo strumento legislativo del 1933 era dunque più particolarmente adatto, nei suoi minuti particolari, ai tipi di bonifica suindicati. Ciò non esclude la sua adattabilità anche ad altri tipi, come quelli che fanno perno sulla trasformazione di terreni asciutti in irrigui; o quelli indirizzati alla difesa, al ripristino, alla migliore coltura di terreni montani in degradazione; o quelli che abbiano come fine fondamentale la colonizzazione, o più specifici fini sociali, quale la totale sostituzione agli esistenti proprietari non contadini di proprietari contadini.

Per questi altri tipi di bonifica, tuttavia, e particolarmente per questi ultimi — quando urgenti ragioni sociali imponessero alla colonizzazione un celere ritmo, o quando si voglia estendere totalmente o in gran prevalenza la proprietà di contadini — la legge del '33 potrebbe essere opportunamente riveduta ed integrata, tenute presenti anche le indicate leggi successive, soprattutto per quanto riguarda gli organi di esecuzione (ConSORZI, Enti di colonizzazione, come già dicemmo nel § 5), e per quanto ri-

guarda la disciplina dei rapporti sociali in genere, e del trasferimento della terra a contadini in ispecie.

Al qual proposito ricordiamo essere un errore credere che non esista bonifica, se non con nuove ingentissime immobilizzazioni nel suolo. Possono attuarsi bonifiche nelle quali posizioni iniziale e finale si differenziano, non tanto per ingenti capitali investiti nel suolo, quanto per taluni connotati sociali del regime fondiario o dell'ordinamento agricolo. Esistono per es. anche oggi, nella valle padana, ampi comprensori nei quali è stata bensì eseguita la bonifica idraulica, e anche gli ordinamenti agricoli sono più o meno intensivi, ma permangono non soddisfacenti rapporti sociali, per la presenza di un numerosissimo avventiziato non organicamente inserito in quegli ordinamenti: qui la bonifica, o, se si vuole, il completamento della bonifica, può appunto proporsi lo scopo, socialmente fondamentale, della stabilizzazione dei lavoratori sulla terra.

Anche un perfetto sistema legislativo non basta, certo, ad un fecondo sviluppo dell'attività bonificatrice italiana; è, anzi, l'esigenza forse minore in confronto di altre, ben più rilevanti, quella di imponenti mezzi finanziari, e più ancora di una fortissima organizzazione dei servizi direttivi statali, e di uomini responsabili severamente preparati a risolvere problemi che sono tra i più ardui della nostra politica agraria.

Se alle maggiori e minori esigenze si potrà e saprà corrispondere, l'Italia avrà nella bonifica un mirabile strumento per andar risolvendo, attraverso il tempo, alcuni dei più gravi problemi della sua terra, a cominciare da quello, oggi agitato, della cosiddetta riforma agraria.

Settembre 1948

ARRIGO SERPIERI