

PARTE QUARTA

I PROBLEMI DELLA BONIFICA



## CAPITOLO I

### ASPETTI DELLA BONIFICA IN ITALIA

§ 1. - *Premessa.* — La caratteristica del nostro paese è quella di raggruppare in sé i più diversi ambienti naturali. Pianure, colline e montagne si alternano in ogni sua parte in misura diversa e con caratteri loro propri; i terreni hanno caratteristiche da zona a zona diverse; le stesse condizioni climatiche variano profondamente da parte a parte come variano il regime delle acque superficiali e sotterranee. Questa estrema variabilità delle condizioni ambientali e la interdipendenza di molti territori tra loro e in ogni territorio di molte condizioni da altre, conferiscono nel nostro paese al problema della bonifica una complessità che altrove è sconosciuta.

Della lunga esperienza fatta due conclusioni vanno tenute anzitutto presenti: la prima è che la bonifica interessa nel nostro territorio superfici vastissime, un'altissima percentuale del territorio stesso; la seconda è che, attraverso la infinita varietà delle condizioni, che fan sì che in ogni comprensorio il problema da risolvere sia tecnicamente diverso, almeno cinque tipi di bonifica debbono essere distinti per bene comprendere e risolvere i problemi.

Il termine « bonifica » — come è a tutti noto e come vedremo nel corso di questa esposizione — ha subito nel tempo, e non solo fra noi, un progressivo ampliamento di significato. Oggi si ritengono bisognosi di bonifica tutti quei territori la cui sistemazione e la cui valorizzazione agraria sono subordinate alla preliminare esecuzione di un complesso di opere, della più diversa natura tecnica, che richiedono lo sforzo collettivo e concertato di molti e l'intervento dei pubblici poteri.

Vedremo in seguito quanta parte del territorio nazionale debba ritenersi bisognoso di bonifica. Vediamo intanto quali sono i singoli gruppi di territori e i concreti aspetti che in ciascuno di essi assumono i problemi della bonifica.

§ 2. - *Le pianure padana e veneta.* — Un primo gruppo di territori è quello rappresentato da una gran parte della pianura padana e della pianura veneta. Come è noto la valle padana è soggetta, nella sua parte inferiore, all'imponente fenomeno del trasporto solido degli affluenti appenninici

del Po, che, rendendo progressivamente pensile il corso inferiore del fiume, hanno imposto e impongono la soluzione di difficili problemi idraulici per assicurare lo scolo dei terreni rivieraschi. In analoga situazione si trovano molti dei terreni dominati dai fiumi e dai minori corsi d'acqua veneti e quelli del Ravennate attraversati da corsi d'acqua a carattere torrentizio (Reno, Sillaro, Santerno, Senio, Lamone, Savio). D'altra parte i fenomeni di deltazione del Po e dei maggiori fiumi veneti favoriscono la formazione di valli e lagune che solo l'opera continua ed assidua dell'uomo può trasformare da paludi in terre produttive.

Per queste ragioni una gran parte della pianura emiliana e veneta e, in misura minore, lombarda (Mantovano) erano un tempo (e sono in piccola parte rimaste tuttora) paludose e soggette ad allagamenti e ristagni e quindi non suscettibili di ospitare una ordinata intensiva agricoltura, pur disponendo di terreni molto spesso della più alta produttività naturale. Questo stato di cose, che si accompagnava in passato con una notevole diffusione della malaria, è stato corretto progressivamente appunto con l'opera di bonifica, che è stata anzitutto bonifica idraulica diretta a prosciugare e a mantener prosciugati i terreni: regolazione dei corsi d'acqua, arginature, canalizzazioni, colmate dei terreni depressi, o più comunemente, loro prosciugamento meccanico mediante impianti idrovori sono stati i procedimenti, talvolta di assai complessa e difficile realizzazione, coi quali si è creata in territori vastissimi la premessa di una trasformazione agraria. Questi territori, nei quali il bisogno e la tradizione della bonifica sono più largamente e da più tempo sentiti, hanno rappresentato la culla delle più antiche e delle più vive iniziative di bonifica, nonché della iniziale legislazione in questo campo. Lo stesso concetto della « integralità » della bonifica — della necessità cioè che questa non si limiti al risanamento idraulico dei territori ma si estenda alla esecuzione di tutte le opere pubbliche necessarie alla trasformazione agraria e stimoli le stesse opere di trasformazione fondiaria ed agraria — ha avuto qui origine in base all'esperienza delle difficoltà, dei ritardi, delle accidentalità cui andava soggetta l'opera di trasformazione dei privati dopo il risanamento idraulico. In molti di questi territori, come meglio vedremo in seguito, sull'opera di bonifica e di trasformazione agraria, in gran parte compiuta, si inserisce oggi il problema della trasformazione irrigua; in tutti, anche a bonifica compiuta, restano aperti i problemi della manutenzione delle opere eseguite; in alcuni resta tuttora aperto il problema del colonizzamento cioè di uno stabile insediamento e di un equilibrato rapporto della popolazione agricola sulla terra.

§ 3. — *Le pianure costiere della penisola e delle isole.* — Un secondo gruppo di territori è quello rappresentato da tutte le pianure costiere dell'Italia centrale, meridionale e insulare. Per la limitata estensione di molte di queste pianure i problemi idraulici, pur essendo della stessa natura di quelli presenti nella pianura padana, veneta o romagnola, sono di proporzioni assai più modeste, sebbene spesso di soluzione tecnica tutt'altro che semplice. Volendo distinguere tra queste numerose, piccole e medie pianure bisognerebbe separare le poche formate dal corso di fiumi perenni (Val d'Arno, del Tevere, del Garigliano, del Volturno, del Sele) da quelle numerosissime formate e dominate dal regime torrentizio di corsi d'acqua minori (marchigiani, abruzzesi, pugliesi, lucani, calabresi, siciliani, sardi). Nelle prime le opere di regolazione idraulica riguardano sostanzialmente il territorio stesso e consistono nelle arginature, nel prosciugamento degli stagni costieri e nella sistemazione idraulica dei terreni più bassi o depressi; nelle seconde le opere di regolazione idraulica, se non vogliono essere un dispendioso lavoro di Sisifo, riguardano sostanzialmente i territori montani soprastanti in pieno dissesto e in rapida erosione che, riversando continuamente al piano imponenti materiali solidi, compromettono continuamente la efficienza di ogni regolazione e sistemazione idraulica di piano.

Quel che tuttavia caratterizza questi territori piani o pianeggianti dell'Italia centrale, meridionale e insulare non è tanto il problema idraulico provocato dal corso d'acqua principale che li attraversa, quanto il fatto che, per una estensione assai maggiore, essi presentano molti altri problemi di sistemazione, di accesso, di abitabilità, di condizioni igieniche che li hanno conservati dominio incontrastato di una agricoltura estensiva, privi o quasi di popolazione stabilmente insediata, terribilmente esposti alla siccità. La loro bonifica, perciò solo secondariamente e limitatamente è di carattere idraulico, sebbene il problema idraulico sia sempre presente e grave, ma principalmente comporta l'esecuzione di molteplici opere pubbliche, la realizzazione di condizioni di vita e di sviluppo che ora mancano, una trasformazione agraria che spesso si presenta difficile, che quasi sempre si dimostra poco conveniente in contrasto all'alta convenienza privata degli allevamenti ovini, che trovano nei pascoli naturali di queste pianure ad inverno mite le più favorevoli condizioni di sviluppo e ne fanno uno degli anelli principali della vecchia pastorizia transumante. Sono queste quasi sempre zone tipiche di latifondo, caratterizzate cioè, oltre che dalla estensività dell'agricoltura, dalla grande proprietà fondiaria (non poche volte d'origine feudale ed ecclesiastica e quindi connessa a vecchi diritti d'uso civico) e dalla prevalenza del grande e medio affitto.

Tra queste pianure dell'Italia peninsulare e delle isole hanno particolare risalto la Maremma toscana e romana, la Campagna romana con il connesso Agro Pontino, il Tavoliere di Puglia, la piana di Catania e i Campidani sardi: specialmente la Campagna romana e il Tavoliere, per la loro vastità, per l'accidentata configurazione dei loro terreni, per la prevalenza dei problemi della trasformazione fondiaria su quelli idraulici, hanno rappresentato e rappresentano il banco di prova della bonifica e coi loro problemi sono serviti di studio alla evoluzione della legislazione relativa.

A differenza del primo gruppo di territori considerati, nei quali l'opera di bonifica, iniziata da tempo e sollecitamente condotta negli ultimi decenni, può considerarsi ultimata o sul punto di esserlo grazie all'adeguato funzionamento delle leggi e all'efficiente e coordinato intervento dello Stato, dei consorzi e dei privati, in questi — sebbene naturalmente le situazioni siano diverse da caso a caso — la bonifica è in uno stato assai più arretrato, molti problemi sono tutt'altro che risolti, il funzionamento delle leggi è stato insufficiente, l'efficienza degli stessi organi è spesso scarsa e la situazione resta caratterizzata da un insieme disordinato di cose fatte e non fatte. Si vedrà più oltre molti dei problemi insoluti per queste bonifiche che sono poi gli stessi di molte altre bonifiche di trasformazione italiane. Basterà dire che sul ceppo dei vecchi problemi anche in questo gruppo di territori si inserisce sempre più il problema della trasformazione irrigua, che, per questi territori, è di essenziale importanza trattandosi di terre gravemente sofferenti proprio per effetto delle prolungate e durissime siccità primaverili-estive.

§ 4. — *I complessi estensivi del Mezzogiorno e delle isole.* — Un terzo gruppo di territori — strettamente connesso al precedente per simiglianza di caratteri e di problemi — è quello dei grossi complessi estensivi e latifondistici dell'interno del Mezzogiorno e delle Isole. Qui il problema della bonifica è solo secondariamente, accidentalmente un problema idraulico; come tale non rappresenta che un aspetto accessorio del problema più vasto che è quello della creazione delle fondamentali condizioni di vita (strade, acqua potabile, smalarizzazione) per territori che ne sono totalmente privi, e della loro trasformazione fondiaria che renda possibili nuovi più intensivi ordinamenti colturali, nuove forme di insediamento umano, nuovi rapporti dei coltivatori con la terra. È solo in epoca relativamente recente che questi territori, con le loro profonde e complesse esigenze di trasformazione, sono stati presi in considerazione dalla legislazione e sono stati classificati (sia pure incompiutamente) tra i comprensori di bonifica, ma può ben dirsi che rappresenteranno in avvenire il

campo di principale interesse, data la enorme loro estensione e la estrema loro arretratezza produttiva e civile. Con ogni probabilità la necessità della trasformazione, della bonifica di questi territori risulterà di anno in anno maggiore a mano a mano che si acuirà la crisi prevedibile della cerealicoltura che, in forme primitive e con basse rese unitarie, rappresenta attualmente la destinazione pressochè esclusiva di questi terreni e l'unica possibile fino a quando, attraverso una serie di opere pubbliche e una profonda trasformazione fondiaria, non si saranno resi realizzabili nuovi ordinamenti colturali e una nuova struttura delle aziende agrarie.

Praticamente in questo gruppo di territori, malgrado i desideri e i tentativi, si è fatto finora ben poco. È da presumersi che la loro bonifica, se sarà affrontata, lo sarà in stretta connessione con operazioni di riforma agraria.

§ 5. — *La bonifica collinare.* — Un quarto gruppo di territori è quello interessato alla cosiddetta bonifica collinare. Anche senza considerare le estese formazioni collinari che costituiscono gran parte dei complessi estensivi e latifondistici di cui ora si è parlato, vi sono, incuneati in territori già profondamente trasformati e ad intensa agricoltura, vaste formazioni collinari, in corso di degradazione fisica per effetto di fenomeni erosivi, che non riescono a trovare una adeguata loro destinazione produttiva se prima non avviene una loro sistemazione idro-geologica mediante opere di generale interesse in coordinazione con quelle private. Numerosi e importanti comprensori di questo genere sono stati già individuati e classificati in Emilia, in Toscana, nelle Marche; altri potranno esserlo in avvenire. Per tutti l'opera di bonifica, che ha già dato brillanti risultati, può considerarsi appena avviata, ma risulta, e presumibilmente risulterà più ancora in avvenire, di grande utilità.

§ 6. — *Le irrigazioni.* — Un quinto gruppo è quello interessato alla trasformazione o al riordinamento irriguo. Abbiamo già visto come una parte dei territori già considerati, sia nelle pianure dell'Italia settentrionale in corso di bonifica idraulica sia in quelle dell'Italia centrale e meridionale, sia interessata alla trasformazione irrigua. Perfino nei complessi estensivi meridionali non di pianura, sia pure per limitate superfici, il problema della trasformazione irrigua potrà porsi in avvenire e rappresentare uno degli aspetti della loro complessa trasformazione fondiaria. Oltre a questi territori, tuttavia, il problema della trasformazione irrigua si pone anche per altri che ad altro titolo non sarebbero inclusi tra i comprensori di bonifica. Di questi territori ve n'è di due tipi, a seconda che si tratti di territori asciutti, sui quali

mediante opere di invaso o derivazione può essere addotta *ex novo* l'acqua di irrigazione o di territori parte asciutti e parte già irrigui sui quali, mediante l'impinguamento delle risorse idriche e il riordinamento delle utenze attuali, l'irrigazione può essere estesa e resa più razionale. A questi vanno aggiunti i territori nei quali, mediante un'azione coordinata e comune, può attingersi ai fini della irrigazione alla falda frèatica. Chi pensi al rivolgimento che l'uso dell'acqua d'irrigazione apporta agli ordinamenti agrari, alla connessa trasformazione fondiaria che essa comporta, alla complessità delle opere che essa nella maggior parte dei casi richiede, comprenderà come l'irrigazione a giusto titolo rientri tra le opere di bonifica e perchè in molta parte la legislazione di bonifica si attagli alla trasformazione irrigua. Chi pensi di quanto danno siano per la nostra agricoltura le siccità primaverili-estive e di quanto l'acqua di irrigazione possa accrescere la quantità e la varietà delle nostre produzioni agricole comprenderà come la trasformazione irrigua rappresenti uno dei campi della bonifica più meritevoli di attenzione.

§ 7. — *Il problema montano.* — Di un sesto importantissimo gruppo di territori — i territori montani sia delle Alpi che degli Appennini — i cui problemi in molta parte sono gli stessi della bonifica e in altra ad essi affini, non si tiene qui parola. Data la enorme importanza che la montagna ha in Italia e la stretta connessione che i problemi della sua bonifica in senso stretto hanno con quelli assai vari e complessi del suo generale riordinamento, in questo rapporto una intera parte è ad essa dedicata e ad essa si rimanda, con l'avvertimento, tuttavia, che questa separata trattazione non deve mai far dimenticare le strette correlazioni esistenti tra bonifica del piano e bonifica del monte.

§ 8. — *I miglioramenti fondiari.* — In questa elencazione bisogna anche far parola non di un altro gruppo di territori ma di un altro gruppo di opere che con la bonifica sono strettamente connesse, vale a dire delle opere di miglioramento fondiario d'ogni genere, che i privati eseguono nei propri fondi al di fuori di ogni connessione con un intero comprensorio. Queste opere contribuiscono notevolmente al bonificamento del paese e il loro incoraggiamento e coordinamento possono rientrare — come oggi di fatto rientrano nella nostra legislazione — nel quadro di una generale politica della bonifica.

§ 9. — *Le superfici interessate alla bonifica.* — Dopo questa breve analisi degli aspetti della bonifica in Italia, potrebbe interessare il sapere quale sia l'estensione dei singoli gruppi di territori considerati. Un calcolo di questo genere non è tuttavia possibile, perchè i dati di cui si dispone si



riferiscono unicamente ai comprensori classificati, ma i territori classificati non sono tutti quelli che a rigore dovrebbero essere presi in considerazione e, d'altra parte, per alcuni di essi la bonifica è già così antica e avanzata da non dover essere più considerati tali. Può quindi soltanto ragionarsi sulla base di una serie di dati indiziari per tentare un calcolo molto largo nell'approssimazione al vero.

Il calcolo più esatto è quello relativo alla pianura padana e veneta: qui sono ancora sotto bonifica circa 1.500.000 ettari, dei quali 250.000 ricadono in Lombardia, 500.000 nel Veneto e 700.000 in Emilia.

In completa incertezza si resta viceversa quando si vuol calcolare l'estensione dei territori di pianura dell'Italia centrale, meridionale e insulare. Geograficamente i territori piani o pianeggianti di questa parte d'Italia ammontano complessivamente a 2.300.000 ettari dei quali, tenendo conto delle pianure interne e di quelle già compiutamente trasformate, si può ritenere che almeno il 70 %, cioè 1.600.000 ettari siano nelle condizioni indicate per questo gruppo. In base ai comprensori di bonifica classificati la superficie sarebbe invece di 1.300.000 ettari.

L'incertezza diventa assoluta quando si voglia tentare di segnar delle cifre per il terzo dei gruppi considerati, quello dei complessi estensivi e latifondistici del Mezzogiorno, che non siano già stati compresi nella categoria precedente e che non convenga d'altra parte includere tra i comprensori di bonifica montana. Con un calcolo forse non troppo largo si arriva sui 6 milioni di ettari.

Per il quarto gruppo, limitatamente alla sola Italia centrale, i territori già considerati ammontano a oltre 700.000 ettari e non si va certo lontani dal vero ammettendo che i territori bisognosi superino 1.200.000 ettari.

Quanto ai territori suscettibili di trasformazione irrigua basterà ricordare che la superficie irrigata ammonta in Italia a 1.700.000 ettari circa, che con le sole operazioni di impinguamento delle risorse e riordinamento delle utenze essa potrebbe esser portata a oltre 2.000.000 ettari e che, in base ai progetti studiati, potrebbero irrigarsi *ex novo* al massimo ettari 1.200.000 e al minimo ettari 600.000. Solo in parte, tuttavia, queste superfici possono essere sommate alle altre, ricadendo spesso negli stessi comprensori già considerati.

Riassumendo sono bisognosi di bonifica in Italia, escludendo la montagna, e tenendo conto delle superfici ripetute, all'incirca 9.300.000 ettari che rappresentano il 67 % della complessiva superficie di pianura e di collina. La superficie attualmente classificata nei comprensori di bonifica (sempre escludendo i comprensori montani, dei quali in questa parte non si tien parola) è viceversa di ettari 8 milioni circa.

## CAPITOLO II

### VICENDE E RISULTATI DELLA BONIFICA IN ITALIA

#### Breve storia della bonifica fino alla unificazione

§ I. — *Premessa.* — La bonifica, si può dire, è vecchia quanto l'agricoltura. Soprattutto in questa nostra civilissima e coltivatissima Italia non v'è stata epoca di progresso civile che non abbia avuto le sue bonifiche, che non abbia contribuito a creare le condizioni per una più intensa e ricca agricoltura fino a trasformare prodigiosamente, nel lungo corso dei secoli, il volto stesso del nostro paese. Per ogni dove, chi percorra le campagne italiane, incontra le vestigia di questo intervento per la bonifica delle terre, cui si associano i nomi di consoli romani e di ordini monastici, di papi e di sovrani, di signorie e repubbliche e comuni.

Tuttavia, come per molte altre manifestazioni della civiltà umana, è il secolo XIX, con la grandiosa rivoluzione avvenuta nell'economia e nella tecnica, quello in cui anche i problemi e la realizzazione della bonifica vengono posti su di un piano più vasto e completo.

Mentre in passato, salvo poche eccezioni, avevano resistito all'attacco bonificatorio i territori, vastissimi, in cui più gravi e complessi erano i problemi da risolvere, col secolo XIX son proprio questi ad esser presi d'assalto ed in essi si raggiungono le più brillanti vittorie. Se, nel campo dei prosciugamenti, le testimonianze più gloriose del passato si riferiscono al prosciugamento di piccoli stagni, a sistemazioni idrauliche meno complesse e alla lenta opera delle colmate, è prevalentemente in epoca recente che si affronta il bonificamento delle grandi pianure costiere del Veneto, dell'Emilia e della Toscana, e lo si conduce con ritmo veloce che fa impallidire al confronto l'opera dei secoli precedenti. Così, nel campo delle irrigazioni, se la mirabile rete dei piccoli e medi canali lombardi risale interamente ai secoli dal X al XVII, i grandi canali demaniali e la conseguente trasformazione della pianura piemontese, la razionale sistemazione dei vecchi ordinamenti irrigui lombardi, la maggior parte delle altre grandi derivazioni, sono opera recente. Se, infine, lo sforzo bonificatorio dei secoli passati può vantare in tanta parte il mirabile ordinamento dell'agricoltura irrigua milanese o quello della Toscana appoderata, è fresca d'un secolo o di pochi decenni l'Emilia agricola quale oggi è, fresco il meglio dell'agricoltura veneta, recenti in gran parte le oasi a coltura intensiva del Mezzogiorno e della Sicilia e così via.

Non è questo il luogo per narrare la storia di questo complesso e in gran parte spontaneo processo di bonifica e di trasformazione fondiaria svoltosi nei secoli e ingigantitosi nel corso del secolo passato, anche perchè è una storia non ancora scritta. Basterà qualche cenno inteso principalmente a mostrare come, attraverso quelle vicende e quella esperienza, si siano venuti impostando i problemi più generali della bonifica in Italia e si siano venute enunciando le leggi e formando gli istituti giuridici che ancor oggi stanno a fondamento dell'attività di bonifica.

§ 2. — *La bonifica idraulica e la politica veneta.* — La bonifica idraulica della Pianura Padana e veneta ha antiche origini. Iniziata fin dai secoli attorno al 1000, ebbe un primo periodo di più rapido progresso nel XVI secolo, un arresto nel XVII, nuovo impulso nel XVIII, per svilupparsi con grande speditezza nel XIX e giungere quasi a compimento nel presente. Attraverso queste lente e alterne vicende molti territori vengono sottratti alle acque o difese da queste, sia nella Bassa Valle Padana sia nel Veneto, sebbene, a confronto di quel che si è fatto di poi, l'estensione bonificata non fosse grandissima. Quel che importa più di notare, in questa storia più antica, è il fatto che in quei secoli si sono venuti formando — come si diceva più sopra — leggi, istituti e procedimenti ancor oggi validi. Sotto questo riguardo la storia della bonifica veneta è più interessante di quella emiliana che, nella misura in cui a quell'epoca si sviluppò, lo fu per diretto intervento di principi e con il carattere di opera pubblica che non come regolare opera di bonifica. Nella Repubblica veneta, infatti, fin dalla metà dei 1500 si ebbe una vera e propria politica della bonifica, dettata a Venezia dalla necessità, in cui venne allora a trovarsi, di trasformarsi, per sopravvivere come stato autonomo, da stato quasi esclusivamente commerciale e marinaro in stato di terraferma ed agricolo.

La caratteristica della politica veneta nel campo della bonifica sta nell'aver decisamente considerato fin da allora la bonifica come un problema statale, da affrontarsi cioè con il contributo e sotto il controllo dello stato e, in secondo luogo, anticipando l'attuale concetto di bonifica integrale, come un problema non di semplice difesa o di risanamento idraulico, ma di integrale trasformazione dell'agricoltura. « Il ritrarre (cioè bonificare) paludi e luoghi incolti è solo cosa pertinente al Signor » — scriveva nel 1540 Alvise Corner di Padova in una relazione al Senato. Pochi anni dopo sorge, infatti, accanto al più antico Magistrato delle Acque, il Magistrato ai Beni Inculti, il cui compito era quello di fare eseguire sistematicamente, in base a preventiva autorizzazione e con il sistema della

concessione a consorzi sottoposti alla sua sorveglianza e talvolta anche contro la volontà dei proprietari, tutte le bonifiche ritenute e classificate come necessarie. Le soluzioni giuridiche e amministrative ai problemi della bonifica sono, cioè, molto simili a quelle attuali. In particolare si vede come protagonista principale della bonifica sia allora come oggi il consorzio dei proprietari con le stesse caratteristiche che ha tuttora, cioè con statuti, ruoli di contribuenza, possibilità di esser libero o coattivo, facoltà di sostituirsi ai privati nella esecuzione di alcune opere di competenza privata.

Questo precedente ha avuto grandissima importanza per lo sviluppo della bonifica in quella regione e nelle regioni contermini perchè, quando, con l'epoca napoleonica e i decenni che seguirono e ancor più verso la fine del secolo XIX, le iniziative di bonifica si moltiplicarono, trovarono una tradizione cui riattaccarsi e il consorzio dei proprietari si dimostrò organo vitale ed efficacissimo.

Nel secolo XIX il più grande sviluppo delle bonifiche si ebbe in Emilia, ma anche nel Veneto, se pure con ritmo più lento e con mezzi più scarsi, fu notevolissimo. Questo più rapido sviluppo, oltre che dalle generali condizioni economiche e politiche, è determinato anche dai progressi della tecnica idraulica e soprattutto dai macchinari idrovori e delle motrici ad essi accoppiate. Son questi a provocare l'abbandono dei vecchi metodi di colmata e a rendere possibili ed economiche soluzioni più rapide del problema, capaci di metter rapidamente a coltura le terre prosciugate. Fu appunto nella seconda metà del secolo scorso che molte bonifiche a scolo naturale, nelle quali il deflusso delle acque, ostacolato durante le piene, invasava i collettori, allagando periodicamente parte dei comprensori, vennero tramutate in bonifiche e scolo meccanico, munite di macchinari idrovori sempre più perfezionati.

È difficile, ripetiamo, calcolare le superfici risanate da questa più antica e lenta opera di bonifica, ma certo non si va molto lontani dal vero supponendo che un buon terzo delle superfici ancora considerate comprensori di bonifica nelle regioni di pianura del Veneto e dell'Emilia fosse stato se non già interamente bonificato per lo meno affrontato prima della fine del secolo e cioè per lo meno 500.000 ettari. I dati raccolti dal Baccarini nel 1887 sembrano confermare una cifra di quest'ordine e forse giustificarne una un poco più alta.

§ 3. - *Lo sviluppo delle irrigazioni lombarde.* — Accanto a questo passato sviluppo della bonifica idraulica, nel tracciare le vicende della bonifica in Italia bisogna subito passare a ricordare lo sviluppo grandioso

delle irrigazioni specialmente in Lombardia e, in misura minore e in epoca più recente, in Piemonte. In Lombardia, infatti, la copia delle acque fluenti dalle numerosissime sorgenti pedemontane (fontanili) e di quelle convogliate dai corsi d'acqua poneva il problema del governo delle acque stesse; d'altra parte, i terreni, costituiti in gran parte di depositi morenici, erano tali che senza l'acqua di irrigazione ben poco sarebbero stati in grado di produrre, quando invece lo sviluppo cittadino, determinatosi qui dopo il 1000 per il fatto di trovarsi la regione al centro delle grandi linee di comunicazione, sospingeva a valorizzare al massimo le terre all'intorno.

L'agricoltura, l'irrigazione lombarda nascono tra il XII e il XIII secolo per iniziativa, per opera di cittadini. « Escono (per dirla con la felice espressione di Carlo Cattaneo) dalle città ».

Molti dei canali, dei navigli, delle rogge che ancora intersecano il piano lombardo e ne alimentano la rete irrigua, risalgono al XII e al XIII secolo, all'epoca dei Comuni lombardi; altri ai due secoli successivi, all'epoca delle Signorie che continuarono ed estesero l'opera dei Comuni. Al XIII secolo risale così il grande canale della Muzza i cui benefici si estendono su circa 55.000 ettari; dal XII al XIV secolo risalgono le 16 rogge derivate in destra e in sinistra dall'Oglio per l'irrigazione di circa 54.000 ettari; del XIII secolo sono il Naviglio Grande di Milano e quello bresciano, il primo dei quali, completato in seguito, alimenta l'irrigazione su di un territorio di 50.000 ettari e il secondo su 7.500 ettari; dei primi del 1400 sono il Naviglio della Martesana e il Naviglio Sforzesco, ciascuno dei quali irriga 14.000 ettari e così via. Complessivamente mediante queste molteplici opere create dai Comuni e dalle Signorie lombarde, si può all'ingrosso valutare a quasi 400.000 gli ettari resi irrigui fra il 1200 e il 1500, dando vita a quella mirabile praticoltura lombarda, alla « cascina » lombarda con i suoi allevamenti e le sue molteplici produzioni che per secoli sono stati modello di agricoltura progredita a tutta l'Europa.

Gli strumenti di questa prima grande diffusione delle irrigazioni furono — oltre alla costruzione dei canali — i due istituti giuridici, allora introdotti, del diritto di acquedotto e del consorzio d'irrigazione. Col primo si stabilisce, infatti, il diritto di condurre l'acqua attraverso il fondo altrui anche in caso di opposizione da parte del proprietario di questo, con una innovazione ignota al diritto romano; col secondo, invece, coevo al primo, si riuniscono coattivamente gli interessati ad una utilizzazione irrigua per farli partecipare statutariamente alle opere, alle spese, alla fissazione delle norme di esercizio e di manutenzione. Se si pensa che tutti i sistemi

di irrigazione del passato — da quello egiziano a quelli della Mesopotamia, dell'India e della Cina — avevano esclusivamente avuto ordinamenti burocratico-feudali, l'importanza dell'irrigazione italiana del Rinascimento appare eccezionale in quanto rappresenta il primo esempio di irrigazione organizzata in libere forme associative.

Per assistere a un altro grande sbalzo in avanti delle irrigazioni in Italia bisogna attendere oltre tre secoli e dal 1500 arrivare alla metà dell'800. Verso la metà dell'800, infatti, sotto l'indefesso stimolo del Conte di Cavour, si realizza quella imponente rete di canali demaniali che, dal nome del loro promotore e del più importante fra di essi, è detta appunto rete dei canali Cavour (canale Cavour, canale Depretis, canale Lanza, canale Farini), costruiti fra il 1858 e il 1868. Questi utilizzarono e riordinarono sì alcuni canali già costruiti tra il 1500 e il 1700 dal Governo piemontese, ma, per l'entità delle nuove costruzioni (alcune centinaia di chilometri di canalizzazioni), l'imponenza delle portate messe a disposizione (266 m/sec. di cui 110 dal Po e il resto dalla Dora Baltea) e la vastità del territorio dominato (ha. 500.000) e irrigato (ha. 170.000), costituisce opera del tutto nuova e imponente. I canali — come si è detto — sono stati costruiti dallo Stato e hanno carattere demaniale, tuttavia fin dal 1853 il Conte di Cavour si preoccupò di costituire per il Vercellese l'Associazione d'irrigazione Ovest-Sesia, alla quale il Demanio concesse per un trentennio l'uso e il governo delle acque dei canali su quella parte dei territori irrigabili che era inclusa nella sfera d'azione dell'Associazione. L'Associazione, che, con la sua perfetta organizzazione provvide dopo di allora (essendosi regolarmente rinnovata la concessione) alla irrigazione di oltre 53.000 ettari dell'Agro vercellese, è venuta così a costituire il più grande e perfetto consorzio d'irrigazione d'Italia.

Poco dopo, completata la grande rete dei canali demaniali, alcune altre grandi opere irrigue furono ancora compiute in Italia: è così del 1890 il canale Villoresi che apportò il beneficio della irrigazione a molte terre dell'Alto Milanese, rimastene fino allora escluse, per una estensione di ben 55.000 ettari e nello stesso anno il compimento del canale Marzano che ha permesso l'irrigazione di 35.000 ettari del Cremonese. Se si tien conto, inoltre, dell'estendimento delle irrigazioni realizzatosi per iniziative e riordinamenti vari in quel torno di tempo, non si va certo di molto lontani dal vero assegnando alla seconda metà dell'800 un estendimento delle irrigazioni, solo in Lombardia e nel Piemonte, dell'ordine dei 300.000 ettari.

Dai rilevamenti eseguiti dalla Direzione generale di Agricoltura al principio del nuovo secolo e riportati dal VALENTI nel suo celebre saggio «L'Italia Agricola nel Cinquantennio» appare come, su di un totale di

1.365.000 ettari allora irrigati in Italia, quasi un milione (985.000) fosse concentrato in Lombardia e nel Piemonte. Nelle altre regioni settentrionali (Liguria, Veneto, Emilia) le superfici irrigue non arrivavano a 180 mila ettari; nelle regioni dell'Italia centrale appena a 21.000 ettari; in quelle meridionali continentali a 136.000; in quelle insulari, infine, a 43.000 ettari.

§ 4. — *Modestia e ritardo delle bonifiche altrove.* — Di contro a questi due grandiosi processi del passato la bonifica idraulica della bassa valle padana e della pianura veneta e la irrigazione lombardo-piemontese, lo sviluppo delle bonifiche altrove ebbe proporzioni molto più modeste e, quel che più conta, solo in alcuni casi portò in passato al compimento delle opere necessarie e alla conseguente trasformazione agraria. In Toscana, così, si possono indicare nel corso dei secoli passati molte iniziative per la bonifica di stagni e paludi e in generale per la sistemazione idraulica di estesi territori: queste iniziative sono state riprese con maggior vigore e maggiori risultati nel 1700 e nel primo 1800 sotto i Lorena. Questo sforzo bonificatorio ha portato così alla bonifica della Val di Chiana, al prosciugamento dei laghi di Bientina e di Massaciuccoli, al lento lavoro di prosciugamento mediante colmata di alcuni tratti della Maremma toscana, ma i suoi risultati furono allora tutt'altro che generali.

Analogamente nel Lazio, nel corso dei secoli, è ricorrente lo sforzo per la bonifica della Campagna Romana o delle Paludi Pontine da parte di molti papi, ma queste iniziative si arrestano, prima ancora di aver dato i loro frutti, travolte dalla durezza della epidemia malarica e dalla invadenza e maggior resistenza della pastorizia transumante.

Perfino nel Mezzogiorno e nelle Isole non mancano nei secoli passati i tentativi di bonificamento, sebbene siano quaggiù assai più tardivi e meno energici, ma l'esito è quasi sempre negativo, cioè non si raggiungono tangibili e durevoli risultati, malgrado che le leggi borboniche fossero tra le migliori, già impostate come erano sul concetto della integralità della bonifica. Naturalmente non mancano del tutto le bonifiche riuscite, ma sono per lo più ristrette alle zone di più antica civiltà agricola, come è il caso per la bonifica della vesuviana Valle del Sarno o per quella dei Regi Lagni nella Campania Felice. Posto a parte occupa il prosciugamento del Lago Fucino, la cui storia è a tutti nota.

§ 5. — *Le trasformazioni fondiari.* — Se, intesa nel più comune senso, la storia della bonifica nell'Italia centrale e meridionale non presenta, per i secoli più lontani e neppure per il secolo scorso, conquiste paragonabili a

quelle avutesi allora nell'Italia settentrionale, ben diverso discorso va fatto per quanto riguarda la spontanea e progressiva trasformazione agraria. Al solito è difficile far calcoli e confronti perchè gli studi di storia economica della nostra agricoltura, che soli potrebbero fornirne gli elementi, sono molto arretrati, tuttavia chi consideri i 2 milioni di ettari appoderati dell'Italia centrale può ben ritenere che per meno d'un terzo fossero già tali, se anche assai più imperfettamente trasformati, nell'alto medioevo, mentre è solo dopo il 1000 che la trasformazione si perfeziona e si estende con un lento processo, particolarmente vivo tra la metà del 1300 e la metà del 1500, quando nella terra più copiosi si riversano i capitali accumulati nella mercatura: processo che si arresta o regredisce nella seconda metà del 1500 per riprendere intenso nella seconda metà del 1700, con il ravvivarsi della vita economica e con il saggio governo dei Lorenese in Toscana e di coloro che ne seguono più o meno coraggiosamente l'esempio altrove. Chi pensi come nelle zone appoderate dell'Italia centrale l'agricoltura è organizzata sulla base di ordinamenti promiscui complessi, dell'insediamento della popolazione agricola in campagna, della razionale sistemazione dei terreni e delle fitte e accurate piantagioni, riconoscerà certo nell'estendimento e nel perfezionamento di questo tipo di agricoltura, una delle più grandiose opere di bonifica del passato, che, per gli effetti produttivi e sociali conseguiti e per l'imponenza dei capitali investiti, può stare a pari, se addirittura non supera quella compiuta in Lombardia negli stessi periodi con le irrigazioni.

In questa bonifica di trasformazione come nelle altre i due periodi di più intenso lavoro furono quello dei secoli rinascimentali, da un lato, del secolo scorso a cominciare da mezzo il 1700, dall'altro. È impossibile dire in qual misura la trasformazione vada attribuita all'uno o all'altro periodo, tuttavia è basata l'opinione che attribuisce il massimo risultato all'epoca più recente, forse non tanto per la superficie trasformata e appoderata *ex novo*, che pure è considerevolissima, quanto per il processo di intensificazione e di perfezionamento compiutosi nell'interno dei poderi già in antico costituiti.

A considerare, tuttavia, come bonifica quest'opera di spontanea e progressiva trasformazione agraria, accanto all'Italia centrale e alla Toscana in particolare bisognerebbe considerare anche le altre regioni sia del Nord che del Sud e delle Isole, per le quali il ragionamento dovrebbe essere analogo, e analogamente, se pur in proporzioni diverse, mostrerebbe due epoche di sviluppo, una più antica e una più recente, interrotte da un periodo di involuzione e di regresso, come furono dovunque in Italia i due secoli compresi tra la metà del 1500 e la metà del 1700.



Nell'Italia settentrionale si pensi al Monferrato e alle Langhe piemontesi nonchè alla contermina mirabile costiera ligure; si pensi a tutte le zone collinari e pedemontane lombarde e venete; si pensi alla mirabile agricoltura emiliana entro e al di fuori dei comprensori di bonifica e si ritroveranno infiniti esempi di quella graduale e spontanea trasformazione agraria di cui ora si discorre e, nel tentare di attribuirle all'uno all'altro dei secoli passati, si vedrà ancora una volta come, pur senza diminuire l'opera più antica, il lavoro più vasto e profondo vada attribuito agli ultimi due secoli da mezzo il 1700 ad oggi.

Nell'Italia meridionale e insulare, analogamente, un largo se pur localizzato processo di spontanea e graduale trasformazione agraria è quello che si è verificato in molte delle zone costiere ed ha portato a crearvi oasi di particolare intensità di coltura con le colture arboree specializzate e gli orti. Anche in questo caso, se l'origine dell'agricoltura intensiva è antichissima, se un suo primo grandioso sviluppo si ha nei secoli del primo Rinascimento e anche prima, sotto i Normanni nel Mezzogiorno, sotto i Mussulmani in Sicilia, lo sviluppo più intenso e largo è più recente e invade e trasforma anche zone che per millenni erano restate dominio incontrastato del pascolo e della pecora. Del milione e mezzo di ettari che oggi occupano le colture specializzate nel Mezzogiorno e nelle Isole si può ritenere che poco meno di un milione siano di recente impianto, non vadano cioè al di là della seconda metà del 1700, ma principalmente risalgono alla seconda metà del secolo scorso.

§ 6. — *I contratti agrari e la trasformazione.* — Questo grandioso processo di trasformazione agraria, al quale solo si deve, insieme al fiorire delle sue città, se l'Italia è riuscita nello spazio di poco più di un secolo a dare da vivere e non peggio di prima ad una popolazione più che doppia, è stato — ripetiamo — quasi interamente l'opera spontanea dei privati, borghesi proprietari o contadini, senza bisogno di particolari leggi o aiuti. Non che le leggi atte a favorirla siano interamente mancate; ve ne sono state, si può dire un pò dovunque e hanno anche talvolta contribuito notevolmente a quella trasformazione, ma nel suo insieme si è compiuta al di fuori di esse. Piuttosto, nel ricercare le cause che hanno favorito e promosso quella trasformazione, oltre alle generali condizioni economiche e alle loro vicende, bisogna richiamare particolarmente l'attenzione sui contratti agrari che sono stati strumento validissimo nel rendere meno costosa e più stabile la trasformazione: il contratto di mezzadria con gli allora vigenti e oggi scomparsi « patti di fossa » in Toscana e nell'Italia settentrionale appoderata, i « livelli » lorenese ancora in Toscana, e nel

Mezzogiorno e nelle Isole l'enfiteusi e i contratti a miglioria, assai vari e diffusi. È grazie a questi contratti — oltrechè in molte zone, ma per superfici più modeste, grazie alla proprietà contadina della terra — che l'investimento dei capitali è risultato più facile e più sicuro e in larga misura si è venuto capitalizzando lo stesso lavoro del contadino: fatto questo che fa tuttora riflettere chi pensa ai problemi della bonifica, come fa riflettere l'altro fatto caratteristico di tutte le zone in cui questo processo spontaneo è stato più marcato e precoce e cioè che sono state zone che più per tempo si sono sottratte alle pastoie del feudalismo o non l'hanno mai visto insediarsi — come spesso in quelle del Mezzogiorno restate « allodiali » anche quando più duro all'intorno vigeva il sistema feudale — e che, d'altra parte, sono state sempre zone toccate e pervase dalle più intense correnti del traffico e dalla maggiore libertà del mercato.

### **Le prime leggi per la bonifica dello Stato italiano**

§ 7. — *La legge del 1865.* — Al momento della unificazione d'Italia, in conseguenza di quella evoluzione di cui ora si è discusso, in molti dei vecchi stati italiani erano in vigore e lentamente agivano diverse leggi per la bonifica. Queste leggi avevano trovato particolare impulso sotto il governo napoleonico. Una prima legge per la bonifica era stata, infatti, quella del 20 aprile 1804 della Repubblica Cisalpina. Seguirono il governo pontificio col *motu proprio* Piano del 1817 e l'istituzione della Sacra Congregazione delle Acque, il Ducato di Parma con la legge 25 aprile 1821, il Governo granducale toscano con una serie di disposizioni dal 1828 al 1853 e il Reame di Napoli con il rescritto dell'11 maggio 1855.

Il primo effetto della unificazione fu quello di estendere ed imporre a tutte le regioni, anche in questo campo, senza tenere alcun conto della diversità delle condizioni e dei bisogni, la legislazione piemontese.

Nei riguardi delle opere pubbliche, la prima legge del Regno (20 marzo 1865, n. 2248) fu appunto calcata sulla precedente legge piemontese del 20 novembre 1859, n. 4754. Rispose, perciò, alla situazione di fatto, che era stata presente ai legislatori del vecchio regno sabauda, i quali avevano tratto esperienza, più dalla placida dovizia della terra piemontese che dalla tormentata asperità dell'isola di Lamarmora.

E come il Piemonte, per le sue migliori condizioni di clima e di suolo e per il suo accentuato progresso economico, si trovava ad avere in gran parte soddisfatto le maggiori esigenze di riassetto fisico e sociale o poteva più agevolmente contare sulle libere attività integratrici dei cittadini, così la legge ebbe un carattere statico, piuttosto di conservazione che di

progresso e, là dove riconobbe la necessità di nuove provvidenze, le disciplinò come perfezionamenti isolabili, come mezzi tecnici rivolti ad eliminare determinate deficienze.

La legge riconobbe carattere preminente alle comunicazioni, provvedendo con relativa ampiezza alle strade ordinarie e ferrate, dichiarando prevalente ad ogni altro uso delle acque pubbliche quello della navigazione.

La difesa idraulica fu contenuta nei modesti limiti della conservazione e sistemazione delle arginature esistenti, dovendo lo Stato eseguire soltanto le opere « lungo i fiumi arginati e loro confluenti pure arginati e le inalveazioni, rettificazioni ed opere annesse, necessarie a regolare i medesimi fiumi ».

Fu detto, a ragione, che la legge parve ignorare l'esistenza del torrente, ma ben altre cose dimostrò di ignorare, specialmente di quanto occorreva al progresso agricolo delle altre regioni.

Nessun rimedio al degradamento montano, nessuna provvidenza per l'irrigazione: la bonifica considerata alla stregua di miglioramento agrario d'interesse privato, con la sola riserva di disciplinarla sotto il profilo della proprietà della palude; le acque pubbliche regolate piuttosto a tutela dei diritti demaniali che allo scopo di promuovere e favorire le utilizzazioni: in poche parole, le maggiori esigenze dell'Italia rurale, in tre quarti del Regno, rimasero fuori della disciplina legislativa.

Quasi un ventennio della vita del giovane Stato passò senza un rimedio a queste deficienze, nonostante che prevalesse, alle origini della nostra politica unitaria, quel convincimento del carattere essenzialmente agricolo della nostra produzione che aveva suggerito l'accordo del 1863 con la Francia, tanto liberale da essere chiamato dal Manna « l'estremo limite dei trattati liberali ».

Fu piuttosto in coincidenza col sopravvenire delle tendenze protezionistiche, affermatesi con la tariffa doganale del 1887, dopo i tentativi del 1872, del 1878 e del 1885, che i bisogni dell'Italia agraria cominciarono ad avere riconoscimento quasi a compenso della sperequazione che la politica doganale andava frattanto creando fra le regioni industriali e quelle agricole del Regno.

Ma il riconoscimento fu timido, spesso unilaterale, quasi sempre insufficiente.

§ 8. — *La legge Baccarini.* — Occorsero, infatti, quattordici anni di dibattiti parlamentari e gli sforzi successivi di quattro Ministri, il Pepoli, il Manna, il Broglio e il De Vincenzi, prima che riuscisse al Baccarini di varare, il 25 giugno 1882, la prima legge italiana sulla bonifica idraulica.

Contro la perdurante prevenzione dell'inutilità dell'intervento statale, il Baccarini fu portato a dare importanza prevalente al fine igienico della bonifica, in modo da prospettare l'ingerenza dello Stato come rientrante in quell'attività di difesa sanitaria, che la legislazione del tempo aveva già riconosciuto fra i compiti propri dello Stato.

Sebbene, però, lo stesso principio dell'esecuzione statale delle bonifiche a scopo antimalarico si trovasse già accolto nella legislazione granducale toscana, e, più compiutamente, nella borbonica, e cioè nelle regioni più veramente malariche d'Italia, il Baccarini, nel formulare la legge, ebbe presenti le esigenze meglio conosciute della Valle Padana, a cui allora si limitavano le più appariscenti e le più fruttuose esperienze di bonificazioni.

La legge del 1882 ebbe perciò in vista il semplice prosciugamento o la colmata dei terreni paludosi o difettosi di scolo e si pose il problema della bonifica come un problema essenzialmente idraulico, nel duplice presupposto che la sistemazione dei terreni palustri potesse ottenersi all'infuori di ogni altra opera complementare di riassetto idrogeologico e che essa fosse per sé sufficiente ad ottenere il risultato igienico della eliminazione della malaria.

L'esempio delle prime bonifiche eseguite nella regione veneto-emiliana dava fondamento a questa aspettativa.

D'altra parte, le ricerche del Laveran, del Grassi, del Celli e di tanti altri non avevano ancora decisamente abbattuta la vecchia concezione della malaria come effetto della putrefazione di materie organiche o di perniciosi miasmi esalanti dalle paludi, così che il legislatore poteva ancora vedere, nel semplice prosciugamento, un mezzo di lotta risolutivo contro la malaria.

La legislazione fu tratta perciò a porsi come principale il problema igienico, considerando accessorio quello agrario, ed a presumere di risolvere il primo, limitandosi a prosciugare le paludi.

§ 9. — *Una legislazione frammentaria.* — Alla legge Baccarini che, per mancanza di adeguate autorizzazioni di spesa, ebbe più che altro un valore programmatico, succedettero le leggi del 1886 e del 1893 che, riconosciuta l'impossibilità finanziaria per lo Stato di assumersi l'esecuzione diretta di tutte le bonifiche, introdussero il sistema della concessione e fornirono ai consorzi della Valle Padana il mezzo di sviluppare la loro attività millenaria nel campo del bonificamento. In tal modo, ad una nozione di bonifica calcata sulle esperienze e sulle minori esigenze del settentrione d'Italia, venne ad aggiungersi un sistema di esecuzione (la concessione

ad enti autarchici) che era il più adatto per regioni dove le iniziative dei consorzi avevano una lunga e fortunata tradizione.

Ne derivò una sperequazione a danno delle province meridionali che si tentò di correggere con la legge del 1899 e successive, mantenendo il sistema della concessione ai consorzi, ma in pari tempo autorizzando spese considerevoli per l'esecuzione diretta delle bonifiche da parte dello Stato, in quelle regioni dove mancavano le iniziative consortili.

Se, invece di partire dal presupposto (che è gratuita accusa) di inerzia delle popolazioni meridionali, si fosse cercato di indagare le cause che ostacolavano il sorgere di quelle iniziative, così volenterose e così prospere nel nord d'Italia, non si sarebbe caduti nell'errore, che è tanta parte dell'insuccesso della legislazione speciale per il Mezzogiorno, di cercare nell'esecuzione diretta delle opere da parte dello Stato la panacea di tutti i mali.

Si sarebbe rilevato allora, come l'esperienza ha dimostrato poi, che il difetto essenziale della legislazione consisteva nell'aver adottato una nozione di bonifica troppo più ristretta che non comportassero le condizioni speciali di tre quarti d'Italia.

Anzitutto, la bonifica come prosciugamento o colmata di terre palustri poteva essere considerata come un problema idraulico per sè stante nella Valle Padana, dove il compito del bonificatore trovava già risolto o avviato a soluzione il problema secolare del riassetto dei corsi d'acqua; non così nell'Italia appenninica, dove la bonifica, come problema di semplice prosciugamento, per regola non esiste, o, quanto meno, non è attuabile, con pienezza e permanenza di risultati, se non si coordina alle sistemazioni montane, alle correzioni dei corsi d'acqua, a tutti gli altri mezzi che occorrono per riparare al dissesto, talora generale, dei bacini idrografici.

Inoltre, se in territori favoriti da propizie condizioni climatiche e meteorologiche e solcati da fiumi perenni, adatti a facili irrigazioni, il problema della difesa poteva essere scisso da quello dell'utilizzazione idraulica, non altrettanto era possibile fare senza danno in quelle regioni dove la siccità, più della stessa palude, è d'ostacolo all'introduzione di colture intensive.

Nè questo frazionamento delle provvidenze idrauliche comprometteva soltanto la buona soluzione del problema tecnico della bonifica, perchè influiva anche sull'impostazione economica dei problemi, impedendo di ridurre i costi e di aumentare i profitti dell'intrapresa. Quando, infatti, come spesso avviene nel Mezzogiorno, le zone da prosciugare hanno una estensione assai ristretta o sono, pur così impaludate, propizie

a pascoli estivi di alto reddito, può accadere che la plusvalenza delle terre prosciugate non compensi la spesa del bonificamento, mentre un risultato complessivo ben più allettante si potrebbe ottenere se al prosciugamento andassero associate altre intraprese collaterali, come soprattutto l'utilizzazione delle acque per irrigazione o produzione di energia.

Anche considerate dal punto di vista dei risultati meramente idraulici, la legge Baccarini e quelle che la seguirono, senza mutarne sostanzialmente il sistema, consacrarono perciò la visione frammentaria del problema della regolazione delle acque, il quale, invece è unico specialmente nell'Italia meridionale e insulare, dove ogni bacino fluviale, compreso fra il crinale montano ed il mare, è così ristretto e raccolto da costituire un organismo idrologico non scindibile, i cui problemi, anche più disparati, si sovrappongono e non possono ignorarsi a vicenda.

Sarebbe occorso risalire ben oltre la palude lungo gli immensi letti pietrosi dei torrenti, su per le pendici delle montagne in rovina, ma come si è detto, la legge del 1865 sulle opere pubbliche si preoccupava solo di conservare e migliorare le difese arginali, là dove esistevano, e perciò in sostanza provvedeva soltanto a quelle regioni che già avevano curato, con opera secolare, la sistemazione dei loro fiumi. Quanto alla montagna, la legge forestale del 1877 era anch'essa una legge statica, diretta più a mantenere, con l'istrumento del vincolo, il patrimonio forestale che ad estenderlo, ed era (quel che è peggio) informata a quel criterio di identità tra sistemazione montana e rimboschimento, che, disconoscendo le esigenze alimentari della popolazione montana, fa di essa la nemica, anziché la collaboratrice, della restaurazione del monte.

Questa frammentarietà nella visione del problema della regolazione delle acque non fu eliminata, ma forse accresciuta dalla stessa legge Genala e Lacava, che pur disciplinava e concedeva l'aiuto statale alle opere di sistemazione montana e valliva dei torrenti, dalla legge del 1873 con la quale si regolava la formazione e il funzionamento dei consorzi di irrigazione, da quella del 1883 con la quale si stabiliva il sussidio delle opere irrigatorie. Con la prima, infatti, si accresceva la specializzazione legislativa fino al punto da separare i bacini montani dai tronchi di pianura dei corsi d'acqua; con la seconda non si teneva alcun conto delle difficoltà che il consorzio d'irrigazione incontra nel Mezzogiorno dove maggiore ne sarebbe il bisogno; con la terza si negava il sussidio alle utilizzazioni irrigue inferiori al modulo e lo si stabiliva così basso per le grandi opere, da operare negativamente proprio nel Mezzogiorno dove l'irrigazione è possibile solamente per piccole utilizzazioni o mediante **grandiosi invasi.**

La stessa frammentazione, dannosa generalmente ma in particolare per il Mezzogiorno, si ha nella legislazione di tutte le altre opere pubbliche nelle quali si sbriciolavano allora le opere necessarie per la bonifica. Così tutta la legislazione stradale perseguiva un indirizzo, come si è detto, nettamente «urbanistico», cioè si occupava unicamente della strada come mezzo di comunicazione fra centri abitati senza affatto considerare il problema della viabilità agraria, con conseguenze particolarmente gravi per il Mezzogiorno dove, per il trovarsi ad alta quota di gran parte dei centri abitati, l'utilizzazione promiscua, urbana e rurale, delle strade costruite a servizio degli abitati è praticamente impossibile.

Se tutto quanto ora si è detto riguarda essenzialmente le opere pubbliche di bonifica, è facile immaginare a qual punto si fosse per il coordinamento legislativo delle opere pubbliche con quelle private.

Concludendo si può dire che lo svilupparsi della legislazione in relazione a fini particolari (di difesa idraulica, di utilizzazione idraulica, di viabilità, ecc.) o addirittura in vista della diversa natura tecnica di opere dirette al medesimo fine (bonifiche, sistemazioni montane, opere idrauliche di pianura, opere irrigue, laghi artificiali, ecc.) aveva a poco a poco formata una concezione singolare, provocata una strana politica di pubblici lavori, che considerava le opere per sè, come strumenti separabili secondo le loro caratteristiche tecniche, capaci di dare ciascuna un suo proprio isolato rendimento.

Alla visione del territorio, a cui le opere debbono servire e servono effettivamente solo se compiute in coordinata armonia di tempo e di luogo, s'era sostituita la nozione analitica del mezzo tecnico. E le amministrazioni statali, chiuse nei casellari di competenze fondate su questa visione particolaristica, invece di collaborare, si contendevano i mezzi finanziari. E chi curava le strade strappava le dotazioni alle bonifiche, chi costruiva le ferrovie disputava i mezzi alle strade, chi regolava il fiume a valle ignorava l'opera di colui che doveva sistemare il monte.

Ogni rapporto di concorrenza o di concomitanza tra opera ed opera, ogni necessaria subordinazione o graduatoria di tempo, veniva così a sfuggire all'attenzione degli esecutori e la politica dei lavori pubblici si andava, quasi inconsapevolmente trasformando in un'attività unilaterale, saltuaria, incoerente, a cui porgevano e fornivano giustificazione le esigenze, altrettanto saltuarie e particolaristiche, della politica elettorale.

§ 10. — *La legge sul bonificamento dell'Agro Romano.* — Una eccezione tra le leggi di questo periodo è rappresentata dalla legge sul bonificamento dell'Agro Romano, la quale stabiliva l'obbligo della bonifica per un raggio

di 10 chilometri attorno alla capitale, successivamente esteso, ingiungeva ai proprietari la presentazione di piani di trasformazione delle proprie tenute e tutto subordinava ai controlli di uno speciale ufficio presso il Ministero d'agricoltura. In questa legge il coordinamento tra opere pubbliche e private, che costituirà in seguito il concetto ispiratore della legislazione della cosiddetta bonifica integrale, è chiaramente formulato, anzi è posto al centro delle leggi stesse. Senonchè anch'essa restò per molti anni pressochè lettera morta e, quando nel 1903 fu possibile tradurla in realtà grazie a una larga concessione di mutui di favore e di esenzioni tributarie, la sua applicazione andò soggetta a una così completa ingerenza burocratica da imporre piani di trasformazione dettagliati che fissavano non solo i lineamenti generali dell'ordinamento produttivo da adottare, ma prescrivevano perfino le minori caratteristiche delle opere fondiarie da eseguire. I risultati di questa ingerenza statale così intensa non furono, a dir vero, felici perchè, se si costruirono case e altre opere fondiarie, non per questo si riuscì sostanzialmente a mutare l'ordinamento cerealicolo-pastorale dell'Agro.

Con tutto questo la legge ebbe una enorme importanza non solo perchè rappresentò la prima che affrontasse nel complesso i problemi di un vasto territorio latifondistico, perchè attorno ad essa si mossero i molti progetti formulati nell'agitato decennio 1890-1900 per affrontare il problema del latifondo, non solo perchè ad essa più o meno si ispirarono, per la parte della bonifica, le leggi speciali per il Mezzogiorno, formulate dopo il 1900, ma perchè è dalla critica e dall'esperienza di quella legge che trasse in parte origine il movimento diretto alla revisione delle leggi di bonifica e cominciò a farsi strada il concetto della bonifica integrale.

§ II. — *I tentativi di revisione e il concetto di bonifica integrale.* — Del 1903 e 1905-1906 sono le leggi che modificano e avviano a realizzazione la legge per il bonificamento dell'Agro romano; dal 1904 al 1908 si emanano quasi tutte le cosiddette leggi speciali per il Mezzogiorno, ma i tentativi di una generale revisione della legislazione di bonifica prendono corpo solo nel 1911 e continuano con alterne vicende fino al 1920. Sarebbe interessante ma troppo lungo seguire le leggi e i decreti emanati in materia tra il 1911 e il 1920: si vedrebbe, pur nella molteplicità dei provvedimenti, delinearsi sempre più chiaro il disegno della futura legislazione di bonifica.

Lo sviluppo della legislazione speciale dimostra, cioè, che dal 1882 al 1919 il concetto originario di bonifica si era andato poco a poco mutando.



Il compito dello Stato, pur essendo diretto essenzialmente alla sistemazione idraulica di terreni palustri, non si limitava più al prosciugamento o alla colmata; ma, mentre da una parte si estendeva a quella opere idrauliche, montane o vallive, il cui concorso era necessario per una perfetta sistemazione, dall'altra non trascurava le strade e, in limitata misura, gli acquedotti, dando il segno di un progrediente interessamento per quelle cause ambientali, che nulla hanno da vedere col disordine idraulico e che tuttavia posson egualmente ostacolare l'utilizzazione intensiva del suolo.

Inoltre, mentre la legge Baccarini aveva ritenuto di poter prescindere da una qualsiasi disciplina dell'attività dei proprietari dei terreni bonificandi, le leggi successive avvertono progressivamente le necessità di ottenere dai proprietari quella trasformazione dell'ordinamento produttivo agrario, che sola può valorizzare i risultati delle opere compiute dallo Stato.

La coalizione diretta dei proprietari, mediante l'imposizione di piani obbligatori di bonifica agraria, a norma delle leggi sull'Agro romano, o la sostituzione dei proprietari stessi da parte di concessionari, nell'esecuzione delle opere di bonifica agraria, si profilano, quindi, come mezzi per conseguire l'integralità della bonifica, intesa come concorso necessario delle opere pubbliche, occorrenti a modificare le condizioni ambientali ostative del progresso agrario e delle opere private, dirette ad instaurare i nuovi ordinamenti produttivi, resi possibili dall'intervenuta modifica delle condizioni ambientali.

Questo era lo stato della legislazione sulla bonifica, quando una legge del 14 aprile 1921, n. 411, riconobbe la necessità, generalmente sentita, di portare un po' d'ordine nelle numerose disposizioni che s'erano andate emanando, soprattutto nel dopo-guerra, e di sviluppare quegli orientamenti che erano contenuti in sintesi nella nozione, che si andava divulgando, di *bonifica integrale*.

Fu perciò affidata al Governo una delega legislativa per raccogliere e coordinare in un unico testo tutte le « disposizioni vigenti in materia di bonifica, introducendovi le modificazioni necessarie per semplificare i procedimenti e meglio assicurare i risultati agricoli ed igienici del bonificamento ».

§ 12. -- *Risultati dell'attività bonificatrice in questo periodo.* — Gli effetti di queste caratteristiche della legislazione della bonifica dalla unificazione alla guerra si vedono chiaramente nei risultati. Rispondendo le leggi alle condizioni e ai meno complessi bisogni dell'Italia settentrionale,

è qui che i risultati sono maggiormente, se non esclusivamente concentrati.

Alcuni dati desumibili dalla terza relazione sulle bonifiche presentata al Parlamento il 26 luglio 1915 sono la dimostrazione di questo asserto.

L'estensione complessiva del territorio da bonificare con opere pubbliche di competenza statale (bonifiche di 1<sup>a</sup> categoria) era calcolata in ettari 1.772.025 e si ripartiva tra le varie parti d'Italia nella misura seguente:

Italia settentrionale .....	ha.	968.064
Italia centrale .....	»	113.086
Italia meridionale .....	»	552.840
Italia insulare .....	»	138.035

TOTALE... ha. 1.772.025

Ancor più evidente appare la sperequazione se si considerano non i territori classificati, ma le superfici effettivamente bonificate nel periodo. Di 148 bonifiche classificate di 1<sup>a</sup> categoria, 35 risultavano ultimate e riguardavano complessivamente ettari 332.691, così ripartiti:

	Numero delle bonifiche	Superficie
Italia settentrionale .....	17	ha. 328.669
Italia centrale .....	1	» 1.660
Italia meridionale .....	9	» 1.773
Italia insulare .....	8	» 589
TOTALE ...	35	ha. 332.691

Vale a dire che le bonifiche eseguite si concentravano per il 98 % nell'Italia settentrionale e, mentre rappresentavano lassù il 34 % della superficie classificata, non costituivano per il rimanente d'Italia se non il 0,5 % della superficie classificata.

Il fatto è che l'Italia settentrionale aveva potuto congiuntamente giovare della maggior rispondenza della legge ai suoi bisogni e della esistenza dei consorzi, che avevano dato allo Stato, nell'esecuzione delle opere, una assai efficace collaborazione.

§ 13. - *L'esecuzione diretta dello Stato e la concessione ai consorzi.* — Si legge, infatti, nella citata relazione al Parlamento che « importantissima è stata nell'Italia settentrionale l'opera dei consorzi fra i proprietari e ad essa si deve il conseguimento di 14 fra le 35 bonifiche da considerarsi ultimate. Fra tali 14 vi sono quelle estesissime dei territori padano e

polesano, dell'Isola di Ariano, di Burana, dell'Agro mantovano-reggiano, nonchè la grande bonificazione ferrarese ».

« L'azione diretta dello Stato si è esplicata principalmente nell'Italia centrale e meridionale, nonchè in quella insulare, e per quanto riguarda il Mezzogiorno e le Isole si può anzi dire che i lavori di bonifica sono stati esclusivamente eseguiti dallo Stato ».

Notevole è il rilievo, contenuto nella stessa relazione, della maggiore agilità dell'azione consortile e del minor costo delle opere eseguite in concessione dai consorzi.

Riconosce la relazione che l'azione statale non può esplicarsi con la stessa agilità consentita all'azione dei consorzi.

« Un consorzio che assume l'esecuzione di una bonifica dedica tutti i propri mezzi al raggiungimento di quest'unico intento, mentre lo Stato, benchè disponga di maggiori mezzi, è costretto a dividere le sue cure fra molteplici opere e non può intensificare la propria azione nei riguardi di una di esse, senza necessariamente rallentarla per altre, che trovansi contemporaneamente in corso di esecuzione. Gli stanziamenti di bilancio, frazionati fra numerose bonifiche e divisi in somme che consentono in ogni esercizio l'esecuzione di una limitata quantità di lavori, non permettono allo Stato di affrontare nella sua integrità il problema della bonifica di vasti comprensori ».

« Ne deriva il deperimento di opere completate, ne derivano gravi dispendi per liti, per pagamento di danni, per protratti oneri di direzione e sorveglianza e a tali cause di ritardi nel compimento delle bonifiche intraprese si aggiungono quelli causati dalla lunga procedura per l'approvazione di progetti e per gli appalti, nonchè quelli dovuti alle vertenze con gli appaltatori, le quali sono favorite dallo stesso lento svolgersi delle opere e dall'influenza che hanno, sui contratti di troppo lunga durata, le variazioni inevitabili del costo della mano d'opera e dei materiali ».

Per quanto riguarda il costo delle opere eseguite, la relazione calcolava che le bonifiche ultimate a cura dello Stato avevano richiesto una spesa media per ettaro di lire 366, mentre per quelle ultimate a cura dei consorzi la spesa media era di lire 28.

Ancorchè si tratti di dati di attendibilità assai discutibile, la relazione azzarda un confronto fra i risultati economici dell'attività statale e di quella consortile e viene alla conseguenza che su un territorio di ettari 157.611 bonificato dallo Stato con una spesa di lire 57.783.311 si era ottenuto un plusvalore di circa 188 milioni, su un territorio di ettari 19.851 bonificato dai consorzi con una spesa di circa 57 milioni, si era conseguito un plusvalore di circa 227 milioni.

Molto ci sarebbe da dire in merito a queste cifre, e, in generale, sull'esattezza delle ragioni esposte a spiegazione della maggiore efficacia e del minor costo dell'azione consortile, tuttavia quanto è scritto nella relazione ministeriale serve a chiarire l'opinione che gli stessi organi ministeriali si erano fatta dell'andamento e dei risultati delle opere eseguite.

È poichè, secondo questa opinione, le opere assunte dallo Stato avevano avuto un più lento e stentato sviluppo, avevano importato maggiori costi ed avevano dato un minor rendimento, non è azzardato desumere che appunto per questo si devono ritenere poco soddisfacenti i risultati conseguiti, nel primo periodo di applicazione delle leggi di bonifica, nell'Italia centro-meridionale, dove era stata esclusiva e prevalente l'azione esecutiva diretta dello Stato.

Vi è, peraltro, ragione di ritenere che su questo insuccesso altre cause abbiano influito oltre quelle dipendenti dall'azione diretta statale. Certo gli uffici statali ebbero il torto di applicare la tecnica della sistemazione idraulica, adottata nella valle Padana, a regioni dove tanto diverse e più sfavorevoli erano le condizioni dell'orografia, dell'idrografia e del clima. Nè ebbe scarso peso il carattere eminentemente discontinuo dell'azione diretta statale, essendo gli uffici tecnici delle zone più inospiti del Mezzogiorno, soggetti a frequente mutamento di personale, con riflessi particolarmente dannosi su problemi che, come questi di bonifica, non si risolvono nel giro di pochi mesi, ma esigono lunghi anni di preparazione, di studio, di paziente ed oculata esecuzione.

Più dei difetti dell'organo esecutore della bonifica ebbe però influenza la mancanza nell'Italia centro-meridionale di un problema idraulico di bonifica, separabile da ogni concorrente problema di sistemazione montana e di regolazione di corsi d'acqua di pianura; così che la bonifica idraulica, anche quando fu tentata, non dette che risultati effimeri e non servì neppure ad assicurare il solo effetto idraulico del prosciugamento.

Ne fece esperienza soprattutto la Calabria dove le prime opere statali non ressero alle piene irrompenti che, non trattenute da adeguate opere di riassetto montano, distrussero le barriere degli argini eretti a difesa del piano o ricolmarono i canali aperti a sfogo degli acquitrini.

Così avvenne dei lavori di bonifica del Carace, presso Catanzaro Marina, di quelli eseguiti sulla sponda destra dell'Alli, pure in provincia di Catanzaro, o per la sistemazione dei torrenti Fallao ed Esaro in provincia di Cosenza; in quella stessa provincia di Cosenza, dove, frattanto, si andava facendo e rifacendo la bonifica della Macchia della Tavola, che — a detta di un ingegnere del luogo — serviva ad ingrassare le rane ed a prosciugare i danari dello Stato.

In quei pochi territori (specialmente in Campania e in Puglia) dove l'opera di riassetto idraulico ebbe qualche benefico effetto, raramente seguì una intensificazione dell'attività agricole e, ancor meno, una trasformazione degli ordinamenti produttivi tradizionali, probabilmente perchè tuttora permaneva l'ostacolo della malaria, non debellata dal semplice prosciugamento, nè la bonifica idraulica era bastata da sola a porre i presupposti tecnici ed economici di una rinnovata agricoltura.

### **Evoluzione della legislazione per la bonifica nel ventennio tra le due guerre**

§ 14. — *La legge sulle bonifiche idrauliche del 1923.* — Come abbiamo già visto, alla vigilia della prima guerra mondiale un processo di revisione delle leggi della bonifica era avviato. Questo processo trova una prima disordinata espressione in una serie di provvedimenti presi tra il 1918 e 1920; nel 1921, come si è già detto, fu affidata al governo una delega legislativa per raccogliere e coordinare in un unico testo tutte le disposizioni vigenti in materia di bonifica; intanto, al Congresso dei bonificatori tenutosi nel 1922 a San Donà di Piave, che fu l'ultimo congresso democratico prima del fascismo, al quale, mentre partecipavano i rappresentanti delle libere correnti politiche, i fascisti non parteciparono, le discussioni sempre meglio chiarirono il concetto della integralità della bonifica, della quale per la prima volta si parla pubblicamente, dopo che il termine era stato già coniato dagli esperti e i politici.

Dalle conclusioni del congresso di S. Donà di Piave derivò il testo unico 30 dicembre 1923, n. 3256, che continuava a riferirsi unicamente ai comprensori di bonifica idraulica e quindi ai soli comprensori di pianura e non a tutti, bensì a quelli soltanto pei quali si ponesse un problema di bonifica idraulica in senso stretto. Malgrado questa persistente limitazione il testo apportava notevoli innovazioni in quanto allargava la cerchia delle spese eseguibili come complementari della bonifica idraulica, autorizzando lo Stato ad eseguire, oltre ai lavori di prosciugamento e di colmata, anche quelle occorrenti:

a) per la costruzione delle strade necessarie a mettere il territorio bonificato in comunicazione con i prossimi centri abitati, come pure i lavori occorrenti per l'utilizzazione dei canali di bonifica a scopo di navigazione interna, là dove ne sia evidente il vantaggio economico;

b) per il rimboschimento o il rinsodamento dei boschi montani e delle dune, purchè siano necessariamente coordinati alle opere di bonificazione;

c) per la sistemazione degli alvei e la arginazione dei corsi d'acqua di pianura, in quanto strettamente necessari per il risanamento stabile delle contrade da bonificarsi;

d) per assicurare il grado di umidità necessario per le colture e il movimento delle acque nei canali.

Allo scopo di promuovere una visione coordinata dei vari elementi del complesso problema idraulico, la legge prescrisse che i progetti di bonifica dovessero « essere studiati col criterio di associare, sempre che sia possibile, la difesa valliva e la sistemazione montana, con l'utilizzazione delle acque a scopo irriguo o di forza motrice ».

Questa più larga possibilità di esecuzione di opere e questa maggiore coordinazione di interventi dovevano rendere più efficace l'opera dello Stato, rivolta a modificare le condizioni dell'ambiente fisico ed economico, in modo da rendere propizie alla introduzione di sistemi più intensivi di coltura.

D'altra parte, le varie disposizioni speciali per il Mezzogiorno avevano già elevato considerevolmente il concorso governativo nelle opere di bonifica, così da tener conto delle maggiori difficoltà e del minor rendimento che (sempre nei riguardi dell'economia privata) quelle opere presentano nelle provincie meridionali.

Altra innovazione di grande portata di questa legge fu l'aver trovato un mezzo esecutivo, idoneo a riunire nello stesso esecutore il compito di preordinare la bonifica alla trasformazione agraria e di eseguirla congiuntamente.

La legislazione offriva questo mezzo nell'istituto della concessione che, appoggiandosi all'altro millenario istituto dei consorzi, aveva, come s'è visto, realizzato col maggior successo, nella Valle Padana, l'unità essenziale della bonificazione.

La concessione, però, com'era stata regolata dalle varie leggi, a partire dalla legge Genale del 1886, che prima la introdusse nel sistema legislativo, a quella Dari del 1918 che disciplinò le concessioni a società e singoli imprenditori, aveva per oggetto la sola « costruzione » delle opere di bonifica idraulica.

Così regolata, poteva bastare quando il concessionario avesse avuto un proprio interesse a compiere la bonifica integrale, com'era appunto dei consorzi di proprietari, che della concessione delle opere di bonifica idraulica si valevano come di necessaria premessa all'attività colonizzatrice dei proprietari consorziati.

Ma dove mancano, per cause storiche e naturali, la tradizione e la possibilità dei consorzi, la concessione di « sola costruzione » accordata

a società di speculazione si sarebbe irrimediabilmente tradotta, dal punto di vista pratico oltre che giuridico, in un appalto a pagamento diluito, senza effetto sulla riuscita finale della bonifica.

Anzi era da ritenere che, dato il sistema di determinazione preventiva ed invariabile dei contributi, la concessione di sola costruzione avrebbe fatto consistere il profitto dell'intrapresa nella differenza fra il costo effettivo e quello previsto nell'atto di concessione, spingendo l'esecutore a subordinare ogni preoccupazione di tecnica idoneità delle opere e di buona riuscita della bonifica all'interesse preminente di conseguire il maggior guadagno contenendo nei più ristretti limiti la spesa.

La nuova legge, perciò, ripigliando gli indirizzi del decreto 28 novembre 1919, n. 240, adottò una doppia soluzione: quella della concessione contemporanea delle opere di bonifica idraulica ed agraria in base ad un piano coordinato di esecuzione (art. 25) e della concessione delle sole opere di bonifica idraulica a società o ad imprenditori singoli che avessero già la proprietà di una parte del territorio da bonificare e si proponessero di acquistarla, eventualmente espropriando i terreni da trasformare (art. 38).

L'espropriazione dei terreni veniva poi agevolata pel concessionario, sostituendosi, per la determinazione dell'indennità di esproprio, al criterio del valore venale, quello del reddito capitalizzato.

Penetrava così, nella legislazione, in forma più generale il principio dell'espropriabilità dei terreni soggetti a bonifica, come mezzo di garantirne la trasformazione agraria.

Siccome, per altro, era da prevedersi che non dappertutto avrebbero agito i consorzi, nè sempre sarebbe stato possibile contare sull'iniziativa di concessionari privati, la legge prevede anche la costituzione nell'Italia centrale, meridionale e insulare, di consorzi obbligatori, amministrati da commissari governativi. Si facevano in tal modo rinascere, con una più precisa natura di ente autarchico, gli sfortunati enti autonomi di bonifica che, previsti da una legge Bonomi del 20 agosto 1921, n. 1177, erano stati soppressi in sul nascere, col sopravvenire del fascismo.

I nuovi consorzi, come i già soppressi enti autonomi, non avrebbero limitato la loro attività all'esecuzione, per concessione dello Stato, delle opere pubbliche di bonifica, ma si sarebbero occupati anche delle opere di competenza privata purchè d'interesse comune a più fondi del comprensorio.

Siccome poi al territorio di questi consorzi veniva applicata la legge sull'Agro Romano, con la conseguente imposizione di piani obbligatori di bonifica, si tentava anche quest'altra via per raggiungere il sospirato fine di rendere la bonifica veramente integrale.

§ 15. — *La legge sulle trasformazioni fondiarie del 1924.* — Se il testo unico del 1923 rappresentava innegabilmente un grande passo avanti, non permetteva d'affrontare tuttavia interamente il problema della bonifica in Italia. Senza qui parlare — perchè se ne tratterà nella parte di questo rapporto che gli è dedicata<sup>1)</sup> — del problema della montagna e della nuova regolazione legislativa che esso trovò nella stessa data dal 30 dicembre 1923 — legge che esplicitamente si occupa della bonifica montana anche nei suoi riflessi con la bonifica dei territori sottostanti —, bisogna invece soffermarsi a considerare la cosiddetta legge Serpieri 18 maggio 1924, n. 753, sulle trasformazioni fondiarie di pubblico interesse che, se non ebbe in pratica — come vedremo — grandi sviluppi, grande importanza ebbe invece per la evoluzione della successiva legislazione e ancora può averne. La legge del 1924, infatti, non solo estende la bonifica a territori prima non contemplati, ma subordina ogni altra opera alla trasformazione agraria, meta ultima e giustificazione prima d'ogni intervento. Basterebbe questo a porre la legge in posizione eccezionale nella storia della bonifica, ma più importante è il fatto che essa per la prima volta si pose organicamente il problema della trasformazione dei comprensori latifondistici o estensivi del Mezzogiorno, anzi direttamente da questo problema prese le mosse.

Quando durante la guerra fu ufficialmente fatta la promessa di una distribuzione di terra ai contadini e quando nell'immediato dopoguerra l'occupazione delle terre tentò di attuare tumultuariamente quella promessa, il problema si poneva di fatto come un problema regionale e non generale; nelle appoderate campagne dell'Italia settentrionale e centrale o nelle zone padane ad agricoltura altamente industrializzata il movimento contadino prendeva quasi sempre altre forme ed aveva altre mete; solo là dove la terra nuda, senza alberi, senza case, senza i segni di uno stabile e intenso ordinamento si presentava divisibile a volontà, unico segno di ricchezza e fonte unica di tutti i rapporti sociali, il movimento della terra ai contadini poteva prender corpo e dominar la scena. Si riponeva così l'annoso problema del latifondo meridionale, della sua quotizzazione e della sua trasformazione, con lo stesso semplicismo e le stesse illusioni con cui s'era posto tante volte in passato, quasi che l'esperienza delle masse e gli accertamenti degli studiosi a nulla fossero valsi.

Si dichiarava, cioè, anche allora l'agricoltura estensiva come sinonimo di terra incolta che bastasse dividere perchè la mano del contadino la trasformasse, dimenticando che quello estensivo è il solo ordinamento

<sup>1)</sup> Parte V del rapporto.



veramente economico in quelle condizioni e che ogni quotizzazione — salvo poche su terre vicine agli abitati e quindi valorizzabili con colture arboree intensive — s'era dimostrata vana e incapace di trasformar l'agricoltura e la vita dei contadini. Liquidatosi troppo frettolosamente il vasto movimento cooperativo che avrebbe potuto, forse, sorretto ed aiutato, costituire un fattore di rinnovamento in alcune zone, la discussione si polarizzò attorno al progetto di legge Falcioni sulla « Trasformazione del latifondo e la colonizzazione interna » e sui primi del 1922 attorno ad esso le diverse concezioni politiche più accanitamente si scontrarono.

Sarebbe lungo, sebbene forse non del tutto inutile, rievocare i termini di quelle discussioni e di quelle vicende; a partire dal celebre decreto Visocchi, e dalla istituzione dell'Opera Nazionale per i Combattenti, fino al progetto dei popolari e a quello dei socialisti sul latifondo e a questo progetto Falcioni che, discusso e emendato, doveva poi essere abbandonato col sopraggiungere della Marcia su Roma e col conseguente mutamento di direttive anche in questo campo.

Appunto nel 1922 quando quel progetto sembrava dovesse diventare legge dello Stato, la Commissione di studi tecnici ed economici da poco costituitasi presso la Federazione dei consorzi agrari affidò al Serpieri l'incarico di formulare una serie di osservazioni e di emendamenti a quel progetto che contribuisse, se possibile, a renderlo efficace strumento per una politica di effettivo bonificamento del Mezzogiorno. Nella relazione del Serpieri, approvata e sottoscritta dagli altri componenti la Commissione, sono ormai in germe le osservazioni e le proposte che ispireranno due anni più tardi la legge sulle trasformazioni fondiarie.

Quali erano i criteri ispiratori di quella relazione?

Anzitutto questo, che, essendo i sistemi estensivi meridionali — come è detto lucidamente nelle pagine introduttive della relazione — dei sistemi coerenti, compatti, nei quali « è difficile o ben anche impossibile alterare una parte, ove coordinatamente non si modifichino le altre », la loro trasformazione non può avvenire che sostituendo loro nuovi sistemi e nuovi ordinamenti altrettanto coerenti, compatti e convenienti, ma caratterizzati da maggiore intensità e da più stabili rapporti, il che, anche eseguendo le fondamentali opere necessarie per creare le condizioni preliminari alla trasformazione ed anche aiutandola, non è detto che sia sempre agevole fare.

Una prima fondamentale conseguenza di questa premessa è che, essendo le situazioni concrete assai diverse da caso a caso e dovendosi utilizzare di volta in volta forze diverse e diversi protagonisti, « la

trasformazione per riuscire conveniente deve seguire vie da caso a caso diverse, per giungere ad assetti finali pur essi da caso a caso diversi » e caratterizzati quindi da una grande varietà non solo negli ordinamenti tecnico-culturali, ma anche nell'ampiezza delle aziende, nella loro sistemazione fondiaria, nei rapporti contrattuali con la mano d'opera e via dicendo.

Come successiva conseguenza pratica si ha poi che il piano della trasformazione, e quindi quello delle opere pubbliche, che debbono restare sempre proporzionate alla trasformazione agraria alla quale si mira, deve essere anzitutto realisticamente adeguato sia al tipo di ordinamento che si vuol realizzare, come alle forze effettive di coloro che la debbono attuare ed all'effettivo aiuto che lo Stato può ad esse offrire. Per tutto questo ogni piano deve essere sufficientemente elastico per poter esser modificato nel corso stesso della sua attuazione che è, nella maggioranza dei casi, prevista come lenta e graduale, cioè piuttosto lunga.

Nella relazione, tuttavia, riconoscendosi esplicitamente il pericolo che deriverebbe da una eccessiva libertà lasciata ai protagonisti e cioè prevalentemente ai proprietari di terra e ritenendosi opportuno permettere ad ogni possibile iniziativa di partecipare alla trasformazione, si proclama la necessità di rendere obbligatoria in alcuni casi la trasformazione (se pure con grande prudenza ed entro limiti non troppo rigidi) e di permettere, mediante eventuali espropri, l'intervento di altre forze sia di contadini, sia di affittuari, sia infine di società capitalistiche. Per garantire poi quella proclamata coordinazione tra opere pubbliche e trasformazione agraria e per assicurare l'auspicata integralità della bonifica si comincia ad affermare l'opportunità di concedere l'esecuzione delle stesse opere pubbliche a coloro che dovranno essere i protagonisti della trasformazione agraria.

La legge del 1924 non fece che tradurre in atto queste conclusioni e quindi proclamò pubbliche tutte le opere preliminari, di qualunque natura, la cui esecuzione trascenda l'attività individuale del singolo proprietario ed il cui compimento sia condizione pregiudiziale a che sorga nel singolo l'interesse a migliorare e a modificare i sistemi di utilizzazione agraria nel suo fondo.

E, poichè la precedente legislazione aveva affidato a diverse amministrazioni statali o enti diversi dallo Stato l'esecuzione di alcune opere pubbliche, la legge si preoccupò di unificare gli organi, raccogliendo nello Stato tutte le competenze esecutive e, nell'ambito dell'amministrazione statale, attribuendo ad apposito comitato la funzione direttiva delle trasformazioni.

All'unificazione delle competenze congiunse l'unificazione delle procedure, così che le opere, prima eseguibili da persone ed uffici diversi, affidati ad organi distinti non sempre curanti di proficui contatti, poterono essere studiate in base ad un programma comune, sottoposte a contemporaneo esame tecnico e finanziario, eseguite da un solo esecutore o da più esecutori, obbligati ad una azione concorde.

Poichè, poi come si è accennato, la mutazione delle condizioni ambientali non esaurisce il programma di trasformazione, ma pone i presupposti perchè l'ulteriore attività miglioratrice dei proprietari delle terre abbia la possibilità e la convenienza di svolgersi, la legge si servì del mezzo giuridico della concessione per raccogliere nelle mani dello stesso esecutore l'opera pubblica preliminare e l'opera integratrice privata e, consentì la concessione soltanto a chi avesse o si proponesse di acquistare la proprietà di una parte notevole dei terreni da trasformare.

Un vero capovolgimento si verificava, con queste norme, sulle trasformazioni, nell'indirizzo legislativo, adottato a partire dalla prima legge sulle opere pubbliche del 1865.

La visione frammentaria dei singoli problemi di difesa idraulica, di bonifica, di sistemazione montana, di irrigazione, di viabilità, di trasporti, ecc. cede ormai alla visione sintetica dell'unico, complesso problema della trasformazione fondiaria di un dato territorio. Invece dell'opera in sè, come strumento tecnico isolabile, capace di un proprio scopo parziale, si considera il territorio, se ne analizzano i bisogni e si predispongono il programma dei mezzi che occorrono a soddisfarli, non più distinguendo tra opera ed opera, ma tutte considerandole e graduandole in vista del fine comune da conseguire.

Cadono così i compartimenti stagni che lo sviluppo della legislazione aveva creato, distinguendo le opere secondo la natura tecnica e regolandole con diverso trattamento giuridico; si raccolgono le competenze; si elimina il caos delle procedure; in poche parole si garantisce la conoscenza dei mali e la coordinata tempestività dei rimedi.

Gli effetti di tali innovazioni non tardarono a farsi sentire anche negli altri campi. Tra l'altro si venne così alla legge 20 maggio 1926, n. 1154, riguardante le opere irrigatorie, la quale apriva la via a un più facile sviluppo di queste rendendo più efficaci e più pronti i concorsi dello Stato, favorendo il sorgere dei consorzi, spogliandoli di ogni complicazione di forma e di procedura, aprendo la porta alle intraprese societarie, opportune dove sia lenta o mancante l'attività consortile. Essa rompeva cioè con la tradizione della legislazione dal 1873 al 1919 che, in materia irrigua, si era andata baloccando coi piccoli espedienti, con i ben misurati

sussidi, con una politica, cioè, fatta con il contagocce, quando, invece, secondo i calcoli del Bordiga, ogni cinque o sei anni l'aridità continuava a falciare grandemente i raccolti e ogni decennio, o forse meno, ad annullarli.

§ 16. — *La legge Mussolini del 1928.* — Può ben dirsi che con queste fondamentali riforme legislative, lentamente maturate nell'anteguerra e nel primo dopoguerra e realizzate o preparate durante il primo Sottosegretariato del Serpieri, le attività di bonifica furono poste su di una nuova base, che non cambierà più sostanzialmente in seguito, rappresentando — come vedremo — le successive innovazioni solo un più stretto coordinamento della materia o un tentativo, spesso non riuscito, di superare le difficoltà e la resistenza che la realtà opponeva alla realizzazione degli intendimenti del legislatore.

Nel periodo che segue quel che più conta ed importa non sono le leggi, ma i finanziamenti, i piani, le procedure, gli organi per farle funzionare. Ed è una storia altrettanto e forse più interessante di quella finora narrata, ma più intricata e di più difficile esposizione.

Una delle caratteristiche principali delle vicende della bonifica in tutto il periodo di cui finora si è narrata la storia era stata la estrema saltuarietà degli stanziamenti concessi dallo Stato per realizzarla. Queste insufficienze finanziarie avevano sempre fatto sì che lo svolgimento delle bonifiche avvenisse senza un piano e che spesso, in molte di esse, i lavori dovessero essere sospesi per mancanza di fondi. Dal 1870 al 1922 gli stanziamenti per opere di bonifica e per sussidi alle opere di competenza privata erano stati complessivamente di 1.202 milioni, dei quali solo 742,1 milioni erano stati effettivamente spesi nella esecuzione delle opere e per il rimanente erano andati ad altre destinazioni. La stessa incertezza finanziaria perdura anche nei primi anni del fascismo ed è resa anzi più acuta dal fatto che, in seguito alla revisione legislativa, i lavori progettati sono più numerosi ed impegnativi: alla fine dell'esercizio 1925-1926, così, di contro ad un ammontare di spese autorizzate dal 1922 di 948 milioni, sta già un ammontare di spese eseguite per 1.070 milioni. Per poter, quindi, mandare ad effetto il programma di sviluppo delle bonifiche occorre affrontare una volta per tutte il problema finanziario.

Questa è l'origine della famosa legge del dicembre 1928, che fu chiamata legge Mussolini o legge della bonifica integrale, ma che in realtà altro non è se non una legge finanziaria con la quale si stanziavano circa 7 miliardi di lire, distribuiti in 30 esercizi, ma scontabili all'attualità, per la esecuzione di opere di bonifica.

La legge veniva emanata esattamente nel momento in cui cominciavano a rivelarsi i segni della crisi agraria e della crisi economica generale e, invece di servire a finanziare un razionale e realistico piano di lavori di bonifica quale una esatta visione del problema avrebbe dovuto indurre a preparare, fu adoperata come strumento economico per fronteggiare, da un lato, con nuovi lavori pubblici, la disoccupazione crescente, per aiutare, dall'altro, con i sussidi e i mutui i proprietari travolti dalla crisi e come strumento politico per agitare demagogicamente l'idea di una rapida redenzione di tutte le nostre terre.

Di quanto danno sia stata questa utilizzazione contingente e demagogica della legge del 1928 si vide fin dai primi mesi, quando in folla da ogni parte d'Italia arrivarono le richieste e i progetti perchè fossero inclusi tra i comprensori di bonifica i più estesi e vari territori, perchè dovunque fossero cominciati i lavori, perchè i sussidi in capitale o negli interessi sui mutui privilegiati fossero accordati a quante opere di miglioramento fondiario i privati dichiarassero di voler fare. Una tale precipitosa corsa alla bonifica, lungi dall'esser frenata, era incoraggiata dal Capo del governo, improvvisamente acceso dalla febbre del... bonificatore, del quale, per tutte, giova ricordare la famosa circolare ai Prefetti, emanata pochi giorni dopo la promulgazione della legge, con la quale disponeva che « mensilmente » venissero comunicati i dati relativi alle superfici bonificate e agli incrementi produttivi da esse derivanti.

A giudizio di coloro stessi che dirigevano allora la bonifica, da questo indirizzo impresso dalla legge 1928 derivarono una inflazione di iniziative, un arrembaggio ai facili guadagni da parte di imprese appaltatrici, che invano il Sottosegretariato alla Bonifica integrale, allora costituito, tentava di frenare, soverchiato dalle ingerenze politiche, mentre in tal modo veniva completamente a mancare una pianificazione delle opere, in relazione ai mezzi disponibili e gli stessi piani delle singole bonifiche - resi obbligatori dalle leggi del 1923 e 1924 - restavano frammentari e discontinui e servivano piuttosto ad adattare il già fatto alle esigenze del momento e a giustificare con addomesticati calcoli economici i risultati ottenuti, anzichè ad impostare le opere in funzione dei risultati economicamente conseguibili.

Comunque sia, è certo che i forti stanziamenti stabiliti dalla legge del 1928 aprirono un'epoca di rapido sviluppo delle attività di bonifica: epoca che va dall'inizio del 1929 alla fine del 1934 e può essere ancora oggi utilmente, anche se non esaurientemente, studiata nelle cinque relazioni che l'allora Sottosegretario Serpieri ebbe cura di pubblicare ogni anno.

Dal punto di vista legislativo i due avvenimenti di maggiore importanza di questo periodo sono la pubblicazione della legge 13 febbraio 1933, n. 215, e il progetto di legge per la integralità della bonifica presentato nel settembre 1934, ma respinto dal Senato e quindi non entrato in vigore.

§ 17. — *Il testo unico del 1933.* — La legge del 1933, che è quella ancora in vigore, rappresenta il vero testo unico delle leggi di bonifica, il punto di approdo di tutta l'evoluzione legislativa di cui abbiamo seguito le tappe. Se le leggi del '23, del '24 e del '26, rispettivamente sulle bonifiche idrauliche, sulle sistemazioni montane, sulle trasformazioni fondiarie e sulle irrigazioni, avevano, ciascuna nel suo campo, superato il disordine delle vecchie leggi, restavano, tuttavia, separate l'una dall'altra: con la legge del 1933 esse vengono invece riunite in un unico testo, il quale, nello stesso tempo, è molto più preciso nella determinazione delle procedure, degli organi esecutori e delle loro correlazioni, dei contributi e così via e colma molte altre piccole lacune restate nei testi precedenti.

La definizione della bonifica è ormai in essa compiuta, nella duplice classificazione di opere di bonifica e di miglioramento fondiario. « Alla bonifica integrale — recita l'art. 1 della legge — 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 o sociali, in comprensori in cui ricadano stagni, paludi e terre paludose o costituiti da terreni montani dissestati nei riguardi idrogeologici o forestali ovvero da terreni, estensivamente utilizzati per gravi cause d'ordine fisico o sociale, e suscettibili, rimosse queste, d'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 è compito di questo rapporto quello di illustrare nel dettaglio i particolari di questa legge, che è, del resto, a tutti nota, perchè tuttora vigente. Basterà dire che, in base ad essa, teoricamente e praticamente non vi è opera che non possa entrare a far parte di un programma di bonifica.

Per altro, l'azione dello Stato, ancorchè riferita alle esigenze generali del comprensorio da bonificare e interamente libera nella scelta delle opere occorrenti, si limita alla modifica delle condizioni ambientali, al fine di creare la possibilità della trasformazione dell'ordinamento

produttivo. L'utilizzazione delle mutate condizioni di ambiente, per operare effettivamente questa trasformazione, è lasciata alla competenza dei singoli proprietari.

Altra soluzione — è stato osservato — non sarebbe stata possibile, senza condurre lo Stato ad instaurare esso medesimo la nuova organizzazione agraria nel territorio bonificato e cioè in sostanza a creare un'agricoltura di Stato.

Senonchè, a mano a mano che gli anni passavano, malgrado tutta la cura avuta dalla legge per assicurare il completamento e il coordinamento delle opere pubbliche con la trasformazione fondiaria, erano appunto questo completamento e questo coordinamento che mancavano.

§ 18. — *Il progetto del 1934 per la integralità della bonifica.* — Questa situazione si rivelò in tutta la sua acutezza sui primi del 1934, cioè nel momento in cui, esauriti quasi interamente i fondi stanziati nel 1928, più acuta essendo la crisi agraria, premendo le organizzazioni sindacali per ottenere attraverso la bonifica un rimedio alla disoccupazione, da tutte le parti si chiedeva un bilancio e una revisione della politica fino ad allora seguita. L'occasione per questo riesame del problema fu offerta dal Convegno per la bonifica integrale tenuto a Firenze, presso l'Accademia dei georgofili, appunto nel maggio del 1934.

La gravità della situazione risultava chiara da alcune cifre esposte in quella occasione dal Serpieri. Su 1.200.000 ettari di terre nelle quali le opere pubbliche erano pressochè ultimate e che si riferivano alle vere e proprie « bonifiche di trasformazione », si dovette riconoscere — e con un certo ottimismo — che 400.000 ettari non presentavano segno di trasformazione agraria avviata (in qualche caso non la si era nemmeno progettata), mentre gli altri 800.000 ettari presentavano sì un avviamento, ma estremamente vario da zona a zona ed in molti casi insufficiente ai fini dell'auspicata colonizzazione.

Questa constatazione — che appariva ancora più grave se si consideravano anche gli assai più vasti territori con opere pubbliche in corso e magari quelli classificati come campo di future attività — poneva molto concretamente alcuni problemi. Impossibile rinunciare al completamento « agrario » delle bonifiche senza condannare al fallimento tutta la politica bonificatrice, impossibile anche accettare, in molti casi, una trasformazione che significasse troppo modesta intensificazione ed insieme mantenimento dei tradizionali tipi d'impresa e degli esistenti rapporti di lavoro. Il tema essenziale, quindi, offerto alla discussione era questo: trovare il modo di assicurare e di accelerare la integralità della bonifica.

Le relazioni presentate e le discussioni misero in chiara luce alcuni punti di sostanziale concordanza. Prima la necessità di nuove forme di finanziamento, tali da permettere alla bonifica di assumere, nella fase della trasformazione agraria, un ritmo meno lento. Poi la necessità di facilitare i necessari trasferimenti di proprietà attraverso appositi enti o magari attraverso gli stessi consorzi opportunamente modificati. Poi ancora la possibilità che negli organi direttivi dei consorzi fossero ammessi i rappresentanti dei lavoratori dell'agricoltura. Ma certamente il dibattito più animato fu tra coloro che ritenevano i consorzi gli organismi più adatti a promuovere la reale integralità della bonifica, e non solo col ritmo gradito alla proprietà, e coloro che invocavano l'intervento di appositi enti più svincolati dai comprensibili motivi di resistenza dei proprietari. Si manifestava così un contrasto di tendenze per il quale gli uni intendevano la bonifica come attività « economica », come miglioramento fondiario, come intensificazione della produzione, ed il suo aspetto sociale e demografico più come un benefico derivato che come un motivo determinante; gli altri invece sentivano preminenti nell'attività di bonifica, i fini della colonizzazione, della formazione della piccola proprietà od almeno della realizzazione di nuovi rapporti di lavoro più stabili; e solo in quanto essa fosse tale giustificavano la larga spesa che se ne addossava lo Stato.

Quando tuttavia, si volle, da parte del Serpieri, dar corpo a queste ultime conclusioni, le resistenze si rivelarono così forti che, invece di spingere avanti le attività di bonifica lungo la linea indicata dal Convegno, fu giocoforza accettarne un arresto pressochè completo.

Il progetto di legge che il Serpieri presentò nel settembre 1934 per ottenere lo strumento necessario ad assicurare la integralità della bonifica — progetto secondo il quale la trasformazione fondiaria da parte di privati era resa obbligatoria entro precisi limiti di tempo e si autorizzavano i Consorzi a sostituirsi ai proprietari inadempienti e a rivalersi per la spesa sul loro patrimonio — dopo esser passato in Consiglio dei ministri e alla Camera dei fasci, era respinto dal Senato.

La richiesta di nuovi fondi statali per finanziare la nuova fase di attività veniva respinta in considerazione delle esigenze finanziarie dello Stato per la guerra in Etiopia che si andava preparando, obbligando quindi a sospendere i lavori nella massima parte dei comprensori.

Il proposito di immettere i rappresentanti sindacali dei lavoratori nei consorzi e specialmente nell'Associazione dei consorzi che molti, al Convegno di Firenze, avevano auspicato, si trasformasse in Istituto per la bonifica e la colonizzazione, andava interamente deluso e la



stessa Associazione veniva sciolta delegandone la funzione al Ministero d'agricoltura.

La bonifica invece di prendere nuovi sviluppi, si arrestava, per non dire che entrava in liquidazione e, come simbolo di questa situazione, avveniva il cambio della guardia al Sottosegretariato tra il Serpieri e il Canelli, che altro titolo non aveva se non quello di essere l'uomo di fiducia dei grossi proprietari pugliesi che più degli altri si erano sentiti minacciati dal progetto di legge della integralità e dalle tendenze di cui abbiamo parlato.

§ 19. — *L'arresto delle attività nel 1935 e la ripresa due anni dopo.* — Se, nel parlare della evoluzione legislativa in questo periodo, ci siamo fermati a considerare queste vicende e queste discussioni, è perchè esse permettono di comprendere quali fossero e quali sono i problemi più acuti della bonifica. Al di là della regolamentazione legislativa, le attività della bonifica, dopo cinque anni di più intensa azione, entrarono in una crisi, dalla quale — come vedremo — non sono più uscite per una doppia ragione: per la dimostrata incapacità di proporzionare i programmi alle disponibilità finanziarie e per la dimostrata incapacità delle opere private di trasformazione di far seguito alle opere pubbliche di bonifica. Questa seconda incapacità, disegualmente distribuita, aveva cause da caso a caso diverse. Se, in generale, essa poteva riportarsi alla insufficienza dei capitali, cioè del risparmio e alle difficoltà e ai rischi del credito per le opere private di bonifica; in particolare essa, nel caso delle bonifiche del Mezzogiorno e delle isole in cui era più grave, oltre che alla insufficienza dei capitali, doveva riportarsi alla non convenienza della trasformazione agraria per i proprietari, i quali, con i sistemi estensivi e con l'affitto ai contadini, ricavano dalle terre redditi fondiari assai più elevati di quelli che avrebbero ricavato dalle terre trasformate.

Se questo contribuisce a spiegare la battuta d'arresto che le attività di bonifica subirono all'inizio del 1935, spiega anche perchè, dopo due anni, all'arresto seguì una ripresa nonchè i caratteri che questa ripresa assunse.

Oramai attorno alla bonifica s'erano costituiti troppi e troppo grossi interessi perchè chi aveva stretto i cordoni della borsa dello Stato non fosse costretto a riaprirli. Ma quando, alla fine del 1937 e ai primi del 1938, essi si riaprirono — Sottosegretario il Tassinari — la politica che si segue — seppure non sempre realizzata con coerenza — è quella di concentrare i mezzi in comprensori di pronto rendimento e, dove il rendimento non è conseguibile attraverso l'azione volontaria dei consorzi, di

scavalcar questi con l'intervento dell'Opera Nazionale per i Combattenti o di enti di nuova creazione. Per quest'ultimo periodo della bonifica fascista manca la sia pure addomesticata e difficilmente interpretabile documentazione statistica e descrittiva che c'è per i periodi precedenti. Non resta quindi, che affidarsi al ricordo personale e a quanto si scriveva giorno per giorno in quegli anni.

Anzitutto i nuovi stanziamenti e la ripresa servono ad alimentare il compimento della bonifica nei comprensori della valle padana e del Veneto in cui più alacramente e con maggior profitto si era lavorato negli anni precedenti, fino talvolta a raggiungere dei perfezionamenti che avrebbero, forse, potuto essere rinviati o che avrebbero potuto essere eseguiti dai privati senza i contributi dello Stato.

In secondo luogo si portano rapidamente avanti i progetti per l'irrigazione che erano già molto avanzati e che effettivamente permettevano, sempre in prevalenza nei comprensori del Nord, un rapido incremento della produzione e un più stabile assetto delle trasformazioni fondiari e degli ordinamenti agrari. Anche in questo campo, tuttavia, torna ben presto a manifestarsi una tendenza all'inflazione, impostandosi, nella ormai evidente vigilia di guerra, opere colossali un po' dovunque, fino al punto di parlare come di opera di pronta realizzazione del Canale emiliano-romagnolo del quale si ragionava da un cinquantennio, della cui convenienza tecnica molti ancora dubitavano e che, a ogni modo, avrebbe comportato un lungo tempo di esecuzione e uno sconvolgente processo di riadattamento fondiario di tutta la complessa agricoltura emiliana.

In terzo luogo — come contrappeso a questa concentrazione di attività del Nord — si avviava un vasto programma di rapidissima bonifica e colonizzazione nel Sud, che avrebbe dovuto portare nello spazio di pochi anni, oltre al completamento della colonizzazione dell'agro pontino, all'appoderamento della bassa valle del Volturno, del tavoliere di Puglia e del latifondo siciliano.

Chi ricordi le date in cui questi programmi vennero annunciati e avviati a realizzazione, il 1938 e 1939, quando ormai l'Europa era in preda al conflitto e la guerra imminente, non può che stupirsi di tanta leggerezza. Ma tant'è: la decisione era presa e la macchina amministrativa e legislativa rientrò in moto.

§ 20. — *L'Opera Nazionale per i Combattenti*. — Naturalmente, volendosi realizzare in poco tempo nel Sud così vasti programmi, l'ordinaria procedura della bonifica, attraverso la concessione ai consorzi, fu scavalcata e venne il momento di quegli enti di colonizzazione di cui tanto

si era parlato prima e dopo il Convegno di Firenze e che, attraverso l'azione dell'Opera Nazionale per i Combattenti, avevano già dato prova di sè nella colonizzazione dell'Agro pontino.

In questa breve storia non abbiamo ancora parlato espressamente dell'Opera Nazionale per i Combattenti, che pur si è sviluppata appunto in questi anni tra le due guerre e che ha avuto tanta parte nella bonifica. Nata nel 1918 con una dotazione iniziale di 365 milioni di lire proveniente dagli utili, conseguiti dall'Istituto Nazionale delle Assicurazioni nella gestione dei rischi di navigazione, e con un complesso fondiario rapidamente costituito con la cessione di beni ex-nemici e di alcuni beni della Corona, essa aveva il compito di aiutare il ritorno al lavoro e alla vita civile degli ex-combattenti dell'altra guerra.

Questo compito fu assolto dall'Opera negli anni tra il 1918 e il 1925 con una serie di attività di carattere sociale, finanziario ed agrario che non è qui il caso di ricordare. Basterà dire che, nel campo agrario, oltre alla gestione, alla liquidazione o alla trasformazione, a seconda dei casi, del patrimonio rustico originario, essa intervenne come utile intermediaria nel processo di quotizzazione, di compravendita e anche di trasformazione delle terre acquisite dalle cooperative di ex-combattenti nel Mezzogiorno e nelle isole e contribuì per tal via alla formazione di proprietà contadina per quasi 30 mila ettari.

In questi suoi primi anni essa ebbe come direttore uno dei tecnici più intelligenti che abbia avuto l'Italia — Antonio Sansone — il quale, mentre con larghezza di vedute favorì il processo di formazione di proprietà coltivatrice dove esso era sano, contro le tendenze semplicemente quotizzatrici, si sforzò di realizzare in molte delle terre affidate all'Opera nel Mezzogiorno la trasformazione agraria, un'organica azione di bonifica ben sapendo che è solo questa la premessa e la condizione di ogni trasformazione sociale dell'economia latifondistica. L'indirizzo modesto e realistico da lui impresso all'attività agraria dell'Opera fu, tuttavia, ben presto travolto, dopo la sua morte nel 1923, da un'altro indirizzo più grandioso e spendericcio, che fece dell'Opera un istituto fondiario per l'esecuzione di grandi bonifiche e trasformazioni fondiarie, tra le quali, prima del 1931, le più grandi restavano quelle di Coltano, dell'Alberese, della Stornara, di Licola, per superfici, tuttavia, nel complesso relativamente modeste.

Un nuovo corso l'attività dell'Opera ebbe a partire dal 1931 quando, essendosi decise la bonifica e la colonizzazione delle paludi pontine, essa fu incaricata della trasformazione agraria e dell'appoderamento della maggior parte del comprensorio. A determinar quest'incarico, oltre alla finalità della colonizzazione per la quale i coloni dovevano essere scelti

tra gli ex-combattenti delle regioni settentrionali dove allora più duramente inferiva fra i braccianti la disoccupazione, valse molto il fatto che l'Opera, per la legislazione allora vigente, era l'unico istituto dotato della facoltà di esproprio ai fini della trasformazione agraria e della colonizzazione.

Non è questo il luogo per esporre le vicende e i risultati della colonizzazione dell'agro pontino, che per dieci anni servì di strumento propagandistico per il regime fascista e di modello ad ogni altra impresa di colonizzazione. Se nell'insieme l'impresa è certamente riuscita, si rivelarono in pieno per la prima volta lì alcuni errori che si sono poi spesso ripetuti anche altrove: il nessun rispetto delle esigenze delle popolazioni locali, lo schematico dell'appoderamento e della sua rete in un territorio tutt'altro che uniforme e in parte inadatto alla colonizzazione, l'alto costo della trasformazione che, se non fosse sopravvenuta la successiva svalutazione monetaria, difficilmente avrebbe consentito ai coloni di far fronte ai pagamenti, la eccessiva rigidità degli ordinamenti colturali e degli indirizzi agronomici e così via. Quel che lasciava, tuttavia, più perplessi anche allora coloro che si interessavano della bonifica era il fatto che la colonizzazione di un territorio capace al massimo di sistemare tremila o tremilacinquecento famiglie, cioè una popolazione di meno di trentamila persone richiedeva uno sforzo tecnico e finanziario tale che, applicato altrove e altrimenti, avrebbe potuto dare risultati assai maggiori, interessanti un nucleo di popolazione assai più numeroso.

Per alcuni anni, infatti, sembrò che il tipo di colonizzazione adottato nell'agro pontino non dovesse essere imitato altrove e furono appunto gli anni in cui — come si è visto — si cercò di porre rimedio allo sfasamento tra l'esecuzione delle opere pubbliche di bonifica e la trasformazione fondiaria assegnando ai consorzi compiti e poteri più larghi e lasciando ai proprietari — come avvenne nel caso del tavoliere nel 1934, al tempo del primo progetto Curato — la facoltà di adottare nella trasformazione e nel colonizzamento i procedimenti e gli indirizzi meglio rispondenti al loro privato interesse purchè fossero soddisfatte alcune esigenze minime in fatto di intensificazione dell'agricoltura e di assorbimento e stabilizzazione della mano d'opera.

Tuttavia, di fronte alla perdurante immobilità di molti consorzi e di molti proprietari, di fronte alla pressione insistente delle organizzazioni sindacali che altro modo spesso non avevano di sfogare la loro demagogia, nel bisogno propagandistico di mostrare la capacità colonizzatrice del regime fascista, ben presto si ritornò al modello delle Pontine, illudendosi di poter ripetere l'esperimento con minor costo e migliori risultati

consegnando ai coloni non, come nelle Pontine, poderi belli e pronti sotto tutti i riguardi, ma poderi appena abbozzati e solo provvisti della casa che il lavoro del contadino avrebbe dovuto successivamente e gradualmente trasformare, applicando, invece dell'iniziale investimento di capitale, un processo cui gli economisti del tempo davano il nome di capitalizzazione del lavoro.

Si venne così, con decisione improvvisa, con progetti appena abbozzati, alla colonizzazione del Basso Volturno e del Tavoliere e quindi alla sbrigativa estromissione dei proprietari ricadenti nei comprensori considerati e alla frettolosa costruzione delle case coloniche su progetti più modesti e con materiali di minor costo, nonchè alla immissione dei coloni, scelti, tuttavia, questa volta, tra le popolazioni locali. Dovendosi adoperare una tal procedura, si ricorse anche in questo caso all'Opera Nazionale per i Combattenti, che assunse così il carattere del più grosso istituto fondiario d'Italia. Senonchè i risultati di quest'azione improvvisa e affrettata non ebbero neppure il tempo di maturare perchè, fresca ancora la calce delle case e appena immessi e non interamente i coloni, scoppiò la guerra con i suoi turbamenti e le sue conseguenze non tutte negative ed oggi nessuno può dire in qual misura l'insoddisfacente condizione in cui si trovano quei territori sia colpa di errori iniziali o della guerra. Anche qui, tuttavia, vale forse l'antico detto: cosa fatta capo ha, e l'azione nuova non può prescindere da quel che si è fatto e che c'è, anzi da questo deve prender le mosse.

§ 21. — *La colonizzazione del latifondo siciliano.* — Per un'altra grande impresa, annunciata nell'immediata vigilia di guerra e avviata a guerra già iniziata — con quale visione politica ed economica Dio solo può dire — la colonizzazione del latifondo siciliano, la via seguita fu un'altra e merita d'essere esaminata non solo perchè si tratta d'una legge ancora in vigore, le cui conseguenze si fanno ancora sentire, ma anche perchè, in certo senso, rappresenta il punto d'approdo delle discussioni e delle esperienze fatte in precedenza ed è, per così dire, l'ultimo fiore della evoluzione legislativa di cui abbiamo seguito le tappe.

Per il latifondo siciliano non si volle nè servirsi di un ente di colonizzazione il cui primo atto fosse l'estromissione dei proprietari, nè affidarsi ai consorzi dei proprietari sia pure potenziati e resi autoritari, come era stato proposto nel progetto Serpieri del 1934, ma cercare una via nuova. La via nuova fu la creazione di un Ente il cui compito fosse quello di assistere i proprietari tecnicamente e finanziariamente quando e nella misura in cui questi fossero in grado e avessero la volontà di eseguire

la trasformazione e la colonizzazione secondo i dettami stabiliti, o, viceversa, quello di sostituirsi loro in quest'opera quando e nella misura in cui non fossero in grado di farlo o non ne avessero la volontà. In questo secondo caso l'Ente poteva o sostituirsi temporaneamente ai proprietari che, una volta eseguita la trasformazione, avrebbero riavuto i propri fondi trasformati dietro il rimborso delle spese sostenute al netto dei contributi dello Stato o sostituirvisi definitivamente su di una parte dei fondi che avrebbe trattenuto in pagamento dell'intero costo della trasformazione quando avesse restituito l'altra parte trasformata. Su questa parte dei terreni che sarebbe in tal modo passata in sue mani l'Ente avrebbe potuto creare piccola proprietà coltivarice.

Il sistema era indubbiamente ingegnoso e realizzava molte delle aspirazioni covate per tanti anni nelle menti e nelle discussioni di coloro che si erano affaticati attorno ai problemi della bonifica; tuttavia, costituiva forse più una brillante soluzione teorica del problema che non una soluzione di pratica applicazione specialmente in un ambiente così complesso come quello del latifondo siciliano, tanto più che essa era complicata dal proposito di fare in quell'ambiente non una trasformazione fondiaria adatta alle condizioni naturali e alle esigenze sociali e quindi varia da zona a zona e da caso a caso, ma una trasformazione per appoderamento, cioè la più difficile e la più costosa delle trasformazioni.

Anche per la colonizzazione del latifondo siciliano — il cui fallimento può considerarsi pressochè completo — è difficile dire in qual misura l'insuccesso sia da attribuirsi alla inadeguatezza della legge, in quale all'errato indirizzo colonizzativo seguito, in quale al modo in cui la legge fu applicata e l'indirizzo mandato ad effetto e in quale infine alla guerra con i suoi perturbamenti ed al conseguente arresto delle opere e dei finanziamenti.

Anche prescindendo dalla circostanza della guerra, non conviene dimenticare infatti i gravi errori che furono commessi e che non sono riferibili alla legge, ma al modo della sua applicazione.

Anzitutto, fu posta a base della trasformazione del latifondo un piano di appoderamento che avrebbe dovuto condurre d'improvviso e senza stadi intermedi a forme d'insediamento rurale, tra le più intensive, partendo da una terra nuda, pressochè priva d'investimenti fondiari, divisa fra infiniti imprenditori contadini, in sostanza avventizi con patti di metateria e terratico; patti che interessano, ad esempio, il 77 % della superficie nella circoscrizione frumentaria settentrionale della provincia di Agrigento e il 69 % della circoscrizione frumentaria meridionale di Enna.

Non solo, quindi, si richiedevano ingenti investimenti fondiari e si affrontavano notevoli alee tecniche, rinunciando ai benefici di quella gradualità dell'azione che è mezzo di progressivo adeguamento alle esigenze di fatto; ma, stabilendo a priori il numero e l'estensione dei poderi, s'impediva quella varietà di organizzazione che avrebbe più facilmente condotto, attraverso le molteplicità delle soluzioni, alla neutralizzazione degli errori, inevitabili in un'impresa che, per la sua stessa vastità, involgeva problemi di produzione, ma anche problemi di lavoro e di scambio di prodotti. Soprattutto, si preparava una situazione sociale ben difficile, quando alla stabilizzazione di un certo numero di famiglie nei poderi di nuova formazione, avrebbe necessariamente corrisposto l'allontanamento di un gran numero di avventizi, a cui non sarebbe stato agevole assicurare una contemporanea possibilità di assorbimento.

Questa erronea impostazione del problema tecnico fu resa più imperfetta dai tempi di primato nei quali si volle avviarne l'esecuzione.

Nella riunione di palazzo Venezia del 20 luglio 1939, Mussolini non solo annunciò il proposito di colonizzare mezzo milione di ettari, costruendo 20 mila poderi, ma dispose che, nel primo anno, si costruissero 2000 case coloniche. L'Ente di colonizzazione, contando forse di rettificare l'errore iniziale con una più celere esecuzione di tutte le altre opere complementari, non reagì a questa improvvida decisione e anzi la assecondò con tutto il suo fervore.

Siccome però le case non avrebbero potuto essere costruite in pieno latifondo, quando ancora mancavano le strade e gravi erano le difficoltà dei trasporti, l'Ente s'indusse a costruirle là dove solo era possibile farlo, senza costi proibitivi, e perciò le andò edificando o ne promosse la costruzione lungo le direttrici stradali già esistenti.

In tal modo, le nuove costruzioni si andarono distribuendo quasi dappertutto nel centro dell'isola, operando in diffusione, quando si sarebbe dovuto invece operare in concentrazione, per influire contemporaneamente su tutti i fattori da cui dipende la possibilità e la permanenza di una popolazione rurale sparsa.

D'altra parte, questo sforzo edilizio, che le condizioni di mercato, già turbate dalla guerra, rendevano particolarmente intenso e difficile, finì per assorbire gran parte dell'attività dell'Ente, distogliendolo da quel compito di preparare la trasformazione dell'ordinamento produttivo latifondistico, della quale la costruzione delle case è certo il fattore più appariscente, ma non anche il più importante, nè il più risolutivo.

Mancò, per conseguenza, o fu necessariamente ridotta l'attività di assistenza tecnica che l'Ente avrebbe dovuto svolgere e mancò specialmente

quell'azione surrogatoria dei privati che la legge aveva presupposto e che avrebbe dovuto trarre origine, da una parte, da un deciso intervento dell'Ente per la mutazione degli indirizzi colturali e, dall'altra, dalla fiducia nella saviezza ed economia della sua gestione, che l'Ente medesimo fosse riuscito a procacciarsi tra il pubblico.

### Bilancio di un ventennio di attività bonificatrice

§ 22. — *I comprensori classificati.* — Si è voluto narrare dettagliatamente le vicende dell'evoluzione legislativa, e in questa narrazione si sono inserite molte altre considerazioni perchè è parso, in tal modo, di meglio riuscire a far comprendere la realtà dei problemi della bonifica, che è oggi inseparabile appunto dalle conseguenze di quelle vicende. I problemi della bonifica avrebbero potuto, forse, essere affrontati con altre leggi, altri istituti, altre procedure, altri programmi, senonchè oramai essi sono determinati nei loro caratteri, oltre che dalle condizioni naturali e tecniche, appunto da questo passato.

A completare il quadro e a precisare ancor meglio le idee può esser quindi utile tentare un bilancio dell'attività bonificatrice svoltasi tra le due guerre, anche se l'impresa non è facile sia perchè le cifre disponibili sono tutt'altro che sicure, o meglio, tutt'altro che di semplice e sicura interpretazione, sia perchè non è certo con le sole cifre che un bilancio di questo genere può esser fatto.

Si è visto nel corso della precedente esposizione come, col passar degli anni, il concetto di bonifica si sia venuto progressivamente ampliando. A questa amplificazione e alla inflazione delle iniziative, seguita specialmente alla legge del 1928, nonchè forse a una generale, non sempre giustificata tendenza ad allargare i comprensori, ha corrisposto una inclusione nei comprensori di territori sempre più vasti.

Quando, prima dell'altra guerra, col termine bonifica si intendeva soltanto la bonifica idraulica (unica eccezione l'Agro Romano, considerato, d'altronde, a parte) abbiamo veduto come tra i comprensori fossero complessivamente inclusi ettari 1.772.025 così distribuiti:

Italia settentrionale.....	ha.	968.064
Italia centrale .....	»	113.086
Italia meridionale.....	»	552.840
Italia insulare .....	»	138.035

TOTALE ... ha. 1.772.025



Nel 1923, riformata la legge sulle bonifiche idrauliche, si verificò un notevole aumento della superficie classificata, che solo in parte andava attribuita all'inclusione nell'elenco di nuovi comprensori e in notevole parte doveva essere attribuita all'ampliamento di molti dei comprensori già classificati per ragioni tecniche o contributive. Complessivamente risultarono allora complessivamente classificati ettari 2.384.983, così distribuiti:

Italia settentrionale.....	ha.	1.320.654
Italia centrale .....	»	236.032
Italia meridionale.....	»	654.242
Italia insulare .....	»	174.055

TOTALE ... ha. 2.384.983

Approvata che fu nel 1924 la legge Serpieri sulle trasformazioni fondiari di pubblico interesse si addivenne alla classifica di nuovi comprensori che, con un primo elenco del 1927, comportava una superficie complessiva di ettari 1.558.000 e con altri due successivi elenchi ne aggiungeva altri ha. 2.240.000 alcuni dei quali, tuttavia, rappresentavano delle superfici ripetute.

Complessivamente la situazione al 1° luglio 1930 era la seguente:

COMPARTIMENTI	Bonifiche idrauliche 1ª categoria			Trasforma- zioni fondiari	Totale
	concessioni	cura diretta	Totale		
Italia settentrionale .	885.683	109.157	994.840	1.161.000	2.155.840
Italia centrale .....	165.551	151.691	317.242	776.000	1.093.242
Italia meridionale ...	293.723	424.264	717.987	1.111.000	1.828.987
Italia insulare .....	76.507	37.865	114.372	930.000	1.044.372
TOTALE...	1.421.464	722.977	2.144.441	3.978.000	6.122.441

Scomparsa con la legge del 1933 la distinzione tra le bonifiche, la superficie classificata aumenta ancora e sale ad ettari 6.927.712, così distribuiti:

Italia settentrionale . . . . .	ha.	2.456.725
Italia centrale .....	»	1.240.223
Italia meridionale.....	»	2.131.240
Italia insulare .....	»	1.099.524

TOTALE ... ha. 6.927.712

Questo nuovo aumento, che nel Centro e nel Sud è dovuto alla delimitazione di qualche nuovo comprensorio di trasformazione fondiaria o collinare, nel Nord è dovuto al completo riordinamento dei comprensori idraulici di pianura, specialmente veneti, che elimina le soluzioni di continuità in base alle vecchie leggi.

Cinque anni dopo, nel 1938 — ed è l'ultimo dato pubblicato di cui si dispone — la superficie classificata mostra un altro balzo in avanti, arrivando ad ettari 9.027.713, così distribuiti:

Italia settentrionale .....	ha. 3.571.950
Italia centrale .....	» 1.361.368
Italia meridionale .....	» 2.478.642
Italia insulare .....	» 1.615.753

TOTALE ... ha. 9.027.713

Anche questo aumento ha spiegazioni diverse nei vari compartimenti: nel Nord per oltre 400.000 ettari riguarda l'inclusione dei comprensori di trasformazione irrigua, esclusi in precedenza anche quando i lavori erano già avviati, e in massima parte riguarda la sistemazione di bacini montani; nel Centro, oltre a qualche rettifica di comprensori già delimitati, riguarda anche comprensori montani o collinari; nel Sud e nelle isole, viceversa, l'aumento è in massima parte dovuto a territori interessati dalla costruzione di strade.

I dati più recenti di cui dispone il Ministero di agricoltura, relativi al 1942 — dopo la qual data non ci risulta siano state fatte nuove classifiche — mostrano come la superficie classificata sia ancora salita ad ettari 9.685.215, così distribuiti:

Italia settentrionale.....	ha. 3.617.231
Italia centrale.....	» 1.513.921
Italia meridionale.....	» 2.492.214
Italia insulare .....	» 2.061.849

TOTALE ... ha. 9.685.215

Come si vede le variazioni sono quasi interamente concentrate nell'Italia insulare e più particolarmente in Sicilia, dove infatti, in conseguenza della legge del 1940 sulla colonizzazione del latifondo, sono stati inclusi nei comprensori di bonifica quasi 450 mila ettari che non lo erano stati in precedenza.

Questo discorso e queste cifre mirano unicamente a richiamar l'attenzione sul valore che si debbono attribuire alle cifre di superficie da

bonificare e bonificate, sulle quali si è fatto tanto chiasso. Esse hanno, infatti, un significato assai diverso che, oggi che la legge del 1933 ha cancellato anche nelle statistiche ogni distinzione,<sup>1)</sup> non deve essere trascurato. Un conto è infatti, malgrado tutto, la vecchia bonifica idraulica o magari la bonifica irrigua nelle quali le opere pubbliche di prosciugamento, di difesa dalle inondazioni, di scolo delle acque o di adduzione e di distribuzione dell'acqua d'irrigazione creano nuova terra coltivabile o ne cambiano radicalmente la produttività, rendendo possibile e molto spesso conveniente la trasformazione fondiaria ed agraria: in questo caso il dato di superficie, anche se inflazionato per ragioni di indiretti benefici arrecati e quindi di contribuenza, ha quasi sempre un significato abbastanza preciso. In altro conto vanno, invece, tenuti i cosiddetti comprensori di trasformazione fondiaria e ancor più i cosiddetti comprensori serviti da strade di trasformazione fondiaria e i complessi di bonifica collinare e montana, perchè, in questo caso, almeno per ora — come meglio vedremo in seguito — la bonifica ha un carattere molto più estensivo e impreciso e il riferimento alla superficie interessata è spesso arbitrario e poco significativo.

La Commissione ha, perciò, ritenuto opportuno di fare eseguire precise indagini sui comprensori classificati per ridurli ancora una volta, come erano in passato, in categorie, se non del tutto omogenee — che la omogeneità in queste cose non può mai esserci — per lo meno non troppo dissimili. Ne è risultato il seguente quadro che qui si presenta compilato per compartimenti e che a parte si presenta per regioni. La Commissione crede che dalla sua lettura possa risultare più chiaro il valore delle cifre tanto spesso citate.

COMPARTIMENTI	Bonifiche idrauliche e di pianura	Bonifiche a carattere irriguo	Complessi estensivi trasformazione fondiaria	Bonifiche montane e collinari	Totale
Italia settentrionale .	1.728.092	598.192	350.000	940.947	3.617.231
Italia centrale . . . . .	221.052	22.900	663.811	606.158	1.513.921
Italia meridionale . . .	430.092	38.550	1.398.303	625.269	2.492.214
Italia insulare . . . . .	82.566	15.000	1.804.283	160.000	2.061.849
TOTALE . . . . .	2.461.802	674.642	4.216.397	2.332.374	9.685.215

<sup>1)</sup> Nelle statistiche è comparsa in seguito una distinzione tra «bonifiche di difesa» e «bonifiche di trasformazione» che ha contribuito a portar nuova confusione e della quale perciò non si è tenuto conto.

Per completare queste considerazioni sulla classifica dei comprensori si dirà come, essendosi formata a poco a poco, spesso per ragioni casuali, quasi sempre con criteri estremamente difformi, essa, che dovrebbe rappresentare una specie di inventario dei territori bisognosi di bonifica, a questo scopo non serve, se non molto grossolanamente, per la triplice ragione che in esso continuano ad essere inclusi comprensori oramai da decenni definitivamente bonificati (basti citare il caso dell'Agro Nocerino, in provincia di Napoli), che in essi sono inclusi anche territori che in un senso troppo equivoco si possono dire bisognosi di bonifica (basti citare il caso delle falde del Vesuvio) e, infine, che in essi non sono, viceversa, inclusi molti altri territori, o non lo sono per tutta la loro superficie, che meriterebbero di esserlo almeno allo stesso titolo cui molti altri lo sono.

L'elenco dei comprensori di bonifica quale ci è trasmesso ha quindi bisogno di essere rifatto, con chiarezza di criteri, interamente.

§ 23. — *Lo svolgimento dei lavori.* — Se dall'esame dei comprensori classificati si passa a quello più concreto dell'opera effettivamente svolta nel lungo periodo preso in esame, ci si scontra in difficoltà ancor più notevoli perchè le cifre disponibili sono di difficile interpretazione.

I dati pubblicati, in base ai quali dovrebbe essere possibile ricostruire l'andamento dei lavori sono di tre specie:

1) somme spese anno per anno; 2) dati su alcune opere tecniche di bonifica; 3) superfici effettivamente investite dalla bonifica, ripartite in ragione dello stato di avanzamento dei lavori.

Considerando il primo gruppo di dati, l'andamento delle autorizzazioni di spesa appare il seguente:

	Opere di bonifica	Sistemazione montana	Contributi opere private	Totale
1870-1922 .....	653,8	48,5	—	702,3
1922-1928 .....	1.281,5	112,3	—	1.393,8
1928-1933 .....	2.423,4	201,3	2.159,1	4.783,8
1933-1938 .....	2.380,0	180,5	1.885,8	4.446,3
1938-1943 .....	3.580,5	400,0	1.789,0	5.769,5
TOTALE...	10.319,2	942,6	5.833,9	17.095,7

Ma è un dato che, per quanto molto significativo, non permette di seguire il reale svolgimento dei lavori.

Il secondo gruppo di dati è estremamente incerto e anch'esso poco significativo. Sono stati, infatti, pubblicati i dati relativi alla lunghezza dei canali di bonifica costruiti, alla lunghezza delle arginature e delle strade o alla superficie resa irrigabile. Essi sono inoltre distinguibili a seconda che si riferiscono al periodo anteriore al 1922, a quello compreso tra il 1922 e il 1933 o a quello che va dal 1934 al 1938 di modo che c'è anche la possibilità di vedere lo sviluppo di queste opere nei diversi periodi. Ciononostante i dubbi sulla validità di questi dati sussistono perchè, notoriamente, sono stati raccolti più che al fine di un esatto rilevamento statistico, per fini reclamistici e spesso appaiono sospetti non tanto per il valore assoluto, quanto per il riferimento ad epoca più recente di opere eseguite in epoca più lontana. La natura delle opere tecniche rilevate, d'altra parte, è tale che il rilevamento si riferisce unicamente ad alcuni tipi di bonifica e non tien conto dei lavori eseguiti in altri.

Con tutti questi difetti può essere ugualmente utile conoscere questi dati:

#### SVILUPPO DI ALCUNE OPERE DI BONIFICA

	Fino al 1922	1922-1933	1933-1938	Totale
Canali di bonifica ..... km.	6.785	5.412	7.530	19.727
Arginature..... »	1.784	1.860	1.877	5.521
Strade ..... »	790	5.077	1.203	7.070
Superficie irrigabile ..... ha.	97.134	104.858	257.590	459.582

Il gruppo di dati sul quale, malgrado tutto, si può meglio ricostruire lo sviluppo delle opere di bonifica è quello relativo alle superfici soggette di periodo in periodo a bonifica, non tanto perchè questo dato sia di per sè più indicativo o più facilmente interpretabile, quanto perchè esso è ricostruibile per una serie di anni abbastanza significativa e consente di approfondire l'analisi e di scendere fino all'opera singola, cioè al singolo comprensorio e di confrontare quindi il dato con le notizie che si hanno da altra fonte.

Abbiamo visto precedentemente quale fosse la situazione delle bonifiche alla vigilia della prima guerra mondiale: su 1.772.025 ettari classificati, appena 332.691 ettari risultavano con bonifica ultimata.

Nel 1923, cioè prima che si iniziasse la più intensa attività di bonifica, dei 2.385.003 ettari inclusi nei comprensori di bonifica erano da considerarsi:

bonificati .....	ha.	304.291
in corso di bonifica .....	»	1.021.902
da bonificare.....	»	1.058.810

I dati per i periodi successivi sono, come già si è visto parlando delle classifiche, su di un piano diverso e quindi non confrontabili con questi ora esposti. Per il 1933, infatti, primo anno a statistica completa e confrontabile sullo stato di avanzamento dei lavori, su quasi 7 milioni di ettari classificati (quasi tre volte più del 1923) lo stato di avanzamento appare il seguente:

con opere pubbliche non ancora iniziate ..	ha.	2.652.101
con opere pubbliche in corso .....	»	2.184.454
con opere pubbliche ultimate .....	»	2.091.157

di queste ultime:

con opere di trasformazione fondiaria ben avviate o ultimate .....	»	773.641
--	---	---------

Lo sbalzo rispetto ai dati precedenti appare imponente: la bonifica sarebbe stata completata nello spazio di un decennio su quasi 500 mila ettari; le opere pubbliche sarebbero state ultimate su oltre 1 milione e mezzo di ettari; sarebbero state avviate, quindi, su quasi 2 milioni e mezzo.

Sarebbe un errore, tuttavia, credere che questi dati corrispondano alla realtà, perchè si dimenticherebbe la profonda modifica subita nel frattempo dal concetto e dalle classifiche delle bonifiche, tra i cui comprensori, oltre a molti territori bisognosi in genere di opere molto più semplici di quelle che prima si comprendevano sotto quel nome, sono stati inclusi anche molti comprensori già bonificati da tempo e inclusi nei comprensori solo perchè bisognosi di lavori di completamento o di manutenzione.

Con le statistiche relative agli anni successivi al 1933 sono viceversa possibili confronti molto più attendibili perchè ormai sono unificati i criteri di classifica o subiscono solo lievi modifiche.

Per il 1934 le stesse cifre sopra riportate appaiono modificate nella seguente misura:

con opere pubbliche non ancora iniziate ...	ha.	3.446.675
con opere pubbliche in corso di esecuzione	»	2.641.296
con opere pubbliche ultimate .....	»	2.092.686

di queste ultime:

con opere di trasformazione fondiaria ben avviate o ultimate .....	»	782.639
--	---	---------

Come si vede, mentre l'ultimazione delle opere pubbliche e della trasformazione fondiaria riguarda rispettivamente 1500 e 1000 ettari, nell'anno sono messi in cantiere oltre 450.000 ettari di nuove bonifiche e ne vengono classificati oltre 1.200.000 ettari.

Passando all'esame dei dati relativi al 1938 i mutamenti appaiono ancora più sensibili, infatti le cifre corrispondenti ai singoli stati di avanzamento delle opere sono le seguenti:

con opere pubbliche non ancora iniziate ...	ha.	3.327.610
con opere pubbliche in corso di esecuzione	»	3.107.984
con opere pubbliche ultimate .....	»	2.592.119

di queste ultime:

con opere di trasformazione fondiaria ben avviate o ultimate .....	»	894.319
--	---	---------

Nello spazio di 4 anni, cioè mentre si giunge alla ultimazione della trasformazione fondiaria su circa 112.000 ettari, l'ultimazione delle opere pubbliche riguarda complessivamente una superficie di 500.000 ettari e la messa in cantiere di nuove opere di bonifica riguarda una superficie che molto si avvicina al milione di ettari, mentre contemporaneamente la superficie classificata aumenta di oltre 900.000 ettari.

Per finire, esaminando i dati più recenti, quelli relativi al 1942, si ha la seguente situazione:

con opere pubbliche non ancora iniziate ...	ha.	3.746.904
con opere pubbliche in corso di esecuzione ..	»	3.354.781
con opere pubbliche ultimate .....	»	2.583.530

delle quale ultime:

con opere di trasformazione fondiaria ben avviate o ultimate .....	»	1.271.731
--	---	-----------

Ossia, che in altri quattro anni, mentre è rimasta immutata (le differenze rappresentano qualche diversa classifica) la superficie con opere pubbliche ultimate, mentre aumenta sensibilmente la superficie in cui la trasformazione fondiaria è seguita alla bonifica — quasi 380.000 ettari —, notevole è ancora l'aumento delle superfici in cui si è avviata la bonifica essendo di quasi 240.000 ettari, e notevole quello delle superfici nuovamente classificate, oltre 650.000 ettari.

Considerando nel complesso il decennio 1933-1942 si avrebbe complessivamente il completamento della bonifica (compresa la trasformazione fondiaria) su circa 500.000 ettari, il completamento delle opere pubbliche anche su 500.000 ettari, l'avvio di nuovi lavori di bonifica su di 1.650.000 ettari, un aumento di territori classificati di 2.750.000 ettari. In media per anno questi aumenti sarebbero rispettivamente — tranne l'ultimo che è inutile prendere in considerazione — di 50.000 e 165.000 ettari.

Calcolando che anche nel quinquennio precedente ci sia stato questo ritmo e che, tra la fine dell'altra guerra e il 1928, ci sia stata una intensità di lavori pari a un terzo di quella ora indicata, avremmo complessivamente tra le due guerre una superficie integralmente bonificata (compresa la trasformazione fondiaria) pari a 900.000 ettari; una superficie con opere pubbliche ultimate pari a 1 milione di ettari, e un avvio di lavori su di una superficie di circa 2 milioni di ettari. A queste cifre, all'incirca, si arriva anche basando i calcoli diversamente, sul confronto delle più antiche e delle più recenti fonti statistiche.

§ 24. — *L'attuale situazione delle bonifiche in Italia.* — Per quanto anche essi di difficile confronto e interpretazione, l'ultima serie di dati utilizzati ci ha permesso in una certa misura di ricostruire lo sviluppo delle bonifiche nell'ultimo decennio. A un più attento esame, e in particolare considerando non più per il complesso del paese ma per regioni, non più indistintamente, ma per tipi di bonifica, questi dati consentono anche di rendersi conto di qual sia la situazione delle bonifiche in Italia.

Anzitutto confrontando la situazione dei quattro compartimenti balza subito evidente il fatto che la bonifica si trova in essi in uno stato assai diverso di avanzamento.

STATO DI AVANZAMENTO DELLE BONIFICHE PER COMPARTIMENTI

COMPARTIMENTI	Superficie classificata	Non ancora iniziata	Con lavori in corso	Con opere pubbliche ultimate	Con trasformaz. fondiaria ultimata
E t t a r					
Settentrione .....	3.617.231	997.468	1.402.869	1.216.894	721.969
Centro .....	1.513.921	368.088	738.123	407.710	180.390
Meridione .....	2.492.214	859.174	882.581	750.459	269.679
Isole .....	2.061.849	1.522.174	331.208	208.467	99.693
ITALIA...	9.685.215	3.746.904	3.354.781	2.583.530	1.271.731



COMPARTIMENTI	Superficie classificata	Non ancora iniziate	Con lavori in corso	Con opere pubbliche ultimate	Con trasformaz. fondiaria ultimata
P e r c e n t u a l m e n t e					
Settentrione .....	100	27,58	38,78	33,64	19,96
Centro .....	100	24,31	48,76	26,93	12,55
Meridione .....	100	34,48	35,41	30,11	10,82
Isole .....	100	73,83	16,06	10,11	4,84
ITALIA...	100	38,69	34,64	26,67	13,13

Questa diversità nello stato di avanzamento dei lavori appare ancora più chiara se dall'esame dei compartimenti si passa a quello delle singole regioni.

Nell'*Italia settentrionale* la situazione è assai diversa per l'Emilia e la Venezia Euganea da un lato, per le altre regioni dall'altro:

#### STATO DI AVANZAMENTO DELLE BONIFICHE NEL NORD

REGIONI	Superficie classificata	Non ancora iniziate	Con lavori in corso	Con opere pubbliche ultimate	Con trasformaz. fondiaria ultimata
E t t a r i					
Emilia .....	1.270.850	187.766	469.171	613.913	282.654
Veneto .....	940.618	284.368	192.274	463.976	331.982
Altre regioni .....	1.405.263	525.334	741.424	139.005	107.333
NORD...	3.617.231	997.468	1.402.869	1.216.894	721.969
P e r c e n t u a l m e n t e					
Emilia .....	100	14,77	36,92	48,31	22,25
Veneto .....	100	30,23	20,44	49,33	35,31
Altre regioni .....	100	37,37	52,75	9,88	7,64
NORD...	100	27,58	38,78	33,64	19,96

Non per nulla Emilia e Veneto sono le regioni di più antica bonifica e tra le superfici in cui si dichiarano ultimate le opere pubbliche e la trasformazione fondiaria rientrano i comprensori bonificati già prima dell'altra guerra o addirittura nel secolo scorso.

Analoga differenza si riscontra nell'*Italia centrale* tra la Toscana ed il Lazio da un lato e le altre due regioni, nelle quali, tuttavia, la bonifica ha scarsa importanza:

STATO DI AVANZAMENTO DELLE BONIFICHE NEL CENTRO

REGIONI	Superficie classificata	Non ancora iniziate	Con lavori in corso	Con opere pubbliche ultimate	Con trasformaz. fondiaria ultimata
E t t a r i					
Toscana.....	460.857	78.927	237.761	144.169	76.760
Lazio.....	674.450	283.861	138.359	252.230	103.630
Altre regioni.....	378.614	5.300	362.003	11.311	—
CENTRO...	1.513.921	368.088	738.123	407.710	180.390
P e r c e n t u a l m e n t e					
Toscana.....	100	17,13	51,59	31,28	16,69
Lazio.....	100	42,09	20,51	37,40	15,36
Altre regioni.....	100	1,40	95,61	2,99	—
CENTRO...	100	24,31	48,76	26,93	12,55

La situazione nelle regioni *meridionali e insulari*, che si è già veduto essere in uno stadio particolarmente arretrato, presenta anch'essa notevoli differenze da caso a caso.

STATO DI AVANZAMENTO DELLE BONIFICHE NEL SUD E NELLE ISOLE

REGIONI	Superficie classificata	Non ancora iniziate	Con lavori in corso	Con opere pubbliche ultimate	Con trasformaz. fondiaria ultimata
E t t a r i					
Abruzzi.....	212.594	148.592	30.029	33.973	3.944
Campania.....	375.958	54.468	110.592	210.898	187.097
Puglie.....	864.983	47.000	521.847	296.136	48.138
Lucania.....	631.383	449.120	139.490	42.773	2.100
Calabria.....	407.296	159.994	80.623	166.679	28.400
Sicilia.....	1.174.684	899.211	185.667	89.806	52.657
Sardegna.....	887.165	622.963	145.541	118.661	47.036
SUD + ISOLE...	4.554.063	2.381.348	1.213.789	958.926	369.362

REGIONI	Superficie classificata	Non ancora iniziate	Con lavori in corso	Con opere pubbliche ultimate	Con trasformaz. fondiaria ultimata
Percentualmente					
Abruzzi .....	100	69,89	14,13	15,98	1,86
Campania .....	100	14,48	29,42	56,10	49,76
Puglie .....	100	5,43	60,33	34,24	5,57
Lucania .....	100	71,14	22,09	6,77	0,33
Calabria .....	100	39,28	19,79	40,93	5,01
Sicilia .....	100	76,55	15,81	7,64	4,48
Sardegna .....	100	70,21	16,41	13,38	5,30
SUD + ISOLE ...	100	52,29	26,65	21,06	8,10

I dati ora riportati per il Mezzogiorno e le Isole dovrebbero apparire ancora meno incoraggianti: bisogna, infatti, tener presente che tra le superfici considerate come ormai provviste delle opere pubbliche necessarie e della trasformazione fondiaria sono comprese da un lato bonifiche di antichissima data — Valle del Sarno, Regi Lagni, Falde del Vesuvio, Lago Dragone — dall'altro bonifiche — come quelle del basso Volturno del Basso Sele e del Pantano di Sessa in Campania, o di una parte del Tavoliere e della Fossa Premurgiana in Puglia, o delle Valli del Neto, della piana di Sibari, della Piana di Rosarno o del comprensorio Alli-Punta delle Castella in Calabria, che debbono considerarsi ben lungi dall'essere ultimate.

Questo diverso stato di avanzamento dei lavori di bonifica tra regione e regione dipende in notevole misura dal tipo di bonifica che in ciascuna di esse predomina. Abbiamo visto, infatti, come le prime ad essere state affrontate siano state le bonifiche idrauliche e non c'è quindi da stupirsi se esse si trovano in uno stato di avanzamento più vicino alla ultimazione di quanto non siano le bonifiche di altro tipo.

Un rilevamento disposto dalla Commissione mostra quale sia lo stato di avanzamento delle bonifiche in relazione al loro tipo.

## STATO DI AVANZAMENTO DELLE BONIFICHE PER TIPI

TIPI DI BONIFICA	Superficie classificata	Non ancora iniziate	Con lavori in corso	Con lavori pubblici ultimati
E t t a r i				
Idrauliche .....	2.459.972	279.576	739.606	1.440.790
Per irrigazione .....	674.642	84.761	372.094	217.787
Per trasformaz. fondiaria	4 215.316	2.158.464	1.347.503	709.349
Collinose e montane ....	2.331.344	1 132.769	1.094.518	104.057
TOTALE ...	9.682.274	3.655.570	3.553.721	2.471.983
P e r c e n t u a l m e n t e				
Idrauliche .....	100	11,36	30,07	58,57
Per irrigazione .....	100	12,57	55,15	32,28
Per trasformaz. fondiaria	100	51,22	31,96	16,82
Collinose e montane ....	100	48,59	46,95	4,46
TOTALE ...	100	37,75	36,75	25,50

Come si vede, mentre il grosso delle bonifiche idrauliche è oramai compiuto, mentre il rimanente è già in corso di esecuzione, le bonifiche per irrigazione — e la superficie qui presentata è certamente molto lontana dal rappresentare tutta la superficie suscettibile di essere irrigata e bisognosa di grandi opere consorziali — iniziate più tardi, sono più indietro. Una netta inversione di situazione si ha considerando le altre due categorie di bonifica e specialmente quelle per trasformazione fondiaria, per oltre metà ancora da iniziare, per un terzo in corso di esecuzione e per un settimo con opere ultimate. Se si ha presente il fatto che, come già si è detto, tra gli ultimati sono stati inclusi anche comprensori o parte di essi nei quali ancora molto resta da fare e che i lavori in corso sono spesso in questo tipo di comprensori appena iniziati, si comprenderà meglio ancora quale sia la situazione.

### CAPITOLO III

#### LEGGI E PRATICA DELLA BONIFICA ALL'ESTERO

§ I. — *Differenze tra la nostra e le legislazioni straniere.* — Prima di entrare nel vivo esame dei problemi attuali della bonifica in Italia e di vedere quali sono le tendenze e le aspirazioni al riguardo, può essere utile chiedersi quale sia stata l'evoluzione delle leggi e della pratica della bonifica negli altri paesi, per vedere se da quelle diverse esperienze ci sia da trarre un insegnamento e una indicazione.

A un primo esame risulta che ben pochi sono i paesi nei quali la bonifica ha tanta importanza quanta ne ha tra noi. La superficie interessata alla bonifica è, infatti, modesta in quasi tutti i paesi dell'Europa occidentale, la Francia, l'Inghilterra, la stessa Germania, mentre in Spagna e nei paesi dell'Europa orientale, dove per condizioni naturali la bonifica avrebbe grande importanza, l'arretratezza generale dei paesi e la scarsa efficienza dell'apparato statale fanno sì che al problema non si attribuisca ancora il peso che forse in avvenire gli competerà. Quel che si dice per l'Europa può anche essere detto per gli altri continenti nei quali o ci troviamo in una situazione in cui di ben scarso valore sono i confronti con il nostro paese perchè si tratta di paesi a regime coloniale o semicoloniale, come quelli dell'Asia e dell'Africa, o perchè si tratta — come nel caso dell'America latina — di paesi nei quali la valorizzazione agraria di nuove terre solo eccezionalmente assume la forma di una bonifica in senso stretto.

Premesso questo si deve concludere che sono per noi interessanti solo le esperienze di alcuni paesi nei quali la bonifica ha un notevole peso. Questi paesi sono in Europa l'Olanda e la Germania, nonchè, per alcuni riguardi, la Svizzera; fuori dell'Europa l'attenzione va, a nostro avviso, unicamente concentrata sugli Stati Uniti d'America.

Anche considerando questi paesi soltanto, alla cui esperienza si può più o meno completamente riportare anche quanto si fa in altri, c'è da mettere in rilievo tre ordini di fatti.

Il primo è che, per quanto importante possa essere in questi la bonifica, questa non assume mai tanta complessità di aspetti quanta ne ha da noi: in alcuni essa è infatti solo o prevalentemente bonifica idraulica di prosciugamento, in altri solo o prevalentemente di irrigazione, in altri solo o prevalentemente di colonizzazione, in altri solo incoraggiamento

di miglioramenti fondiari eseguiti da privati. Non si ha, cioè, mai o quasi mai, la condizione che c'è tra noi per cui bonifica è tutte queste cose insieme. La legislazione al riguardo, perciò, è molto più semplice.

Il secondo è che, anche quando la bonifica assume in questi paesi più di un aspetto, per il fatto che i comprensori interessati all'uno o all'altro sono precisamente localizzati e chiaramente distinti dagli altri, la legislazione che li riguarda considera quasi sempre separatamente i singoli aspetti, le singole forme della bonifica, come pure distinte e diverse sono le forme organizzative in cui la bonifica si realizza e spesso gli stessi organi governativi da cui esse dipendono. Caratteristico al riguardo è il caso della Germania dove praticamente la legislazione riguardante la bonifica idraulica non ha quasi relazione con quella relativa alla messa a coltura delle terre incolte delle zone costiere o con quella che si riferisce alla colonizzazione interna. Anche le forme organizzative e quelle del finanziamento sono diverse, il consorzio idraulico del primo tipo di bonifica non ha nulla a che fare con la società fondiaria per la trasformazione e messa a coltura delle terre incolte, come non ha nulla a che fare con gli organi incaricati della colonizzazione interna. Ancora più caratteristica è al riguardo la situazione degli Stati Uniti dove, se molte — non tutte — le bonifiche di prosciugamento e specialmente di irrigazione dipendono dal *Bureau of Reclamation*, coordinato al Ministero degli Interni, le attività di vera e propria bonifica, nel nostro senso, che sono in relazione alla difesa del suolo, dipendono dal *Soil Conservation Service*, quelle relative alla sistemazione di zone agrarie dissestate fanno capo alla *Farm Security Administration* ed altre, che pure hanno carattere di vera e propria bonifica, fanno capo ad altri organi e si valgono di altre leggi, come è, ad esempio, il caso per le terre della valle del Tennessee, la cui bonifica spetta alla *Tennessee Valley Authority* (T. V. A.) e così via.

Il terzo fatto da mettere in rilievo è che, anche nei paesi in cui la bonifica ha una grande importanza, la legislazione solo in alcuni casi prevede un intervento dello Stato così ampio come da noi e ciò sia per quanto riguarda i contributi finanziari sia per quanto si riferisce alla ingerenza degli organi di controllo e di esecuzione: è fenomeno generale, cioè, quello di lasciare all'iniziativa privata o locale assai più ampio gioco di quanto la nostra legislazione non lasci. Quando, d'altra parte, come è anche all'estero crescentemente il caso, della esecuzione della bonifica è incaricato un organo statale o parastatale, la tendenza è quella di lasciare ad esso molta più larga responsabilità e libertà di azione di quanto non sia tra noi. Ed è un punto questo — ci sembra — che deve far molto riflettere.

Premesso quanto sopra è chiaro che in questa nostra relazione conviene unicamente vedere quali, in base alle esperienze di altri paesi, siano gli istituti e le procedure che non abbiamo e dalla cui conoscenza possono scaturire per noi suggerimenti e insegnamenti.

Va subito detto che, per quanto riguarda le bonifiche idrauliche in senso stretto, un po' tutte le legislazioni si rassomigliano e non c'è da trarre nessun insegnamento. Le leggi vigenti, infatti, sono tutte più o meno del tipo della legge Baccarini e, in quanto questa è passata nelle successive leggi, della legge vigente, contemplano cioè l'esecuzione da parte dello Stato o con elevatissimo suo contributo delle fondamentali opere idrauliche e si basano sul funzionamento di consorzi idraulici in tutto simili a quelli che funzionano da noi.

L'interesse sorge, viceversa, considerando l'esperienza di alcuni paesi per quanto riguarda: 1) l'organizzazione centrale e periferica dei servizi statali della bonifica; 2) il modo in cui si affronta la trasformazione fondiaria di interi comprensori; 3) il modo in cui si cerca di aiutare i miglioramenti fondiari privati o di iniziativa locale.

Sul primo punto l'esperienza più interessante, perchè più diversa dalla nostra, è quella degli Stati Uniti d'America; sul secondo, mentre una serie di suggerimenti possono anche trarsi dalla esperienza americana, particolare attenzione meritano la pratica seguita in Germania colla trasformazione delle terre incolte costiere, ma specialmente i procedimenti seguiti in Olanda nella bonifica e colonizzazione dei grandi « polders »; sul terzo, infine, anche per una certa affinità che molti problemi presentano coi nostri, l'esperienza più interessante è quella della Svizzera.

§ 2. — *L'esperienza degli Stati Uniti d'America.* — La storia delle bonifiche negli Stati Uniti è una storia lunga e complessa: a caratterizzarla basterà dire che essa, sviluppatasi per un lungo periodo quasi unicamente in base ad iniziative private e locali, in conseguenza delle crisi agrarie e di una serie di altri fatti ha registrato un crescente intervento dello Stato federale. In epoca più recente questo intervento, pur lasciando sussistere molte iniziative private e locali, è diventato ancor più diretto ed oggi le più importanti bonifiche, specialmente di carattere irriguo, sono quelle direttamente eseguite dal *Bureau of Reclamation* alle dipendenze del Ministero degli Interni.

Il *Bureau of Reclamation*, costituito fin dal 1902 e ben presto dotato di una propria autonomia, ha avuto il pieno sviluppo delle proprie attività solo dopo il 1924, quando fu chiamato a fronteggiare con imponenti

lavori di bonifica il fenomeno preoccupante della disoccupazione. Nel 1924, infatti, sotto l'abile guida del suo primo Commissario, dott. Elwood Mead, esso fu organizzato in modo da adeguarsi ad ogni espansione o riduzione di programma di lavoro.

La sua organizzazione centrale è semplicissima. Il Commissario, che ha il suo quartiere generale a Washington, è responsabile della esecuzione di tutte le attività dell'Ufficio, comprendenti lo studio delle risorse irrigue, la preparazione dei progetti di costruzione, l'esercizio e la manutenzione dei comprensori irrigui, compresi gli impianti idroelettrici, l'amministrazione dei fondi destinati alla bonifica, la colonizzazione e la trasformazione agraria sia dentro che fuori della regione arida degli Stati Uniti. Per assolvere a queste funzioni il Commissario ha due assistenti, un ingegnere e un legale. Il lavoro dell'ufficio si ripartisce in due sezioni, amministrativa e tecnica: mentre il lavoro amministrativo è eseguito quasi esclusivamente a Washington, il lavoro tecnico è quasi tutto eseguito nei luoghi di lavoro. Con una agile e non grossa organizzazione centrale, articolata in sei divisioni — legale, tecnica, di esercizio e manutenzione, contabile, burocratica e delle relazioni pubbliche — l'ufficio è in grado di controllare e dirigere un imponente lavoro.

L'esecuzione dei lavori di bonifica è anche realizzata con una procedura di estrema semplicità. Un corpo di ingegneri e di tecnici, alle dirette dipendenze dell'Ufficio, e in numero di oltre 800, prepara tutti i piani, elabora i particolari per ogni genere di costruzione, esegue tutte le indagini e gli studi per i nuovi comprensori e controlla la loro costruzione. Generalmente tutti i lavori di costruzione sono eseguiti a mezzo di appalti, ma il governo acquista tutti i materiali e un gruppo di controllori è incaricato di vedere che le prescrizioni fatte dal governo siano realmente osservate nella costruzione. In ognuno dei comprensori in costruzione tutti i lavori sono posti sotto il controllo e la direzione di un solo ingegnere responsabile, coadiuvato da pochi altri tecnici; nei comprensori, invece, in cui i lavori sono già ultimati, un tecnico è responsabile dell'esercizio e della manutenzione.

Con una tale organizzazione è stato possibile negli ultimi decenni sviluppare negli Stati Uniti un vastissimo programma di costruzioni e di eseguirlo con la tecnica più perfezionata, con piena razionalità dei progetti, col massimo di economia nella spesa. Se si pensa al macchinoso e spesso irresponsabile procedimento seguito altrove, l'esempio americano può apparire ricco di insegnamenti e suggestivo.

Questo tipo di organizzazione è molto simile a quello degli altri organi che hanno negli Stati Uniti compiti cui noi daremmo anche il



nome di bonifica: tale era, ad esempio, la *Resettlement Administration*, successivamente inclusa nella più vasta *Farm Security Administration*, il cui scopo è quello di procedere alla sistemazione e ricolonizzazione delle famiglie rovinate dalla crisi; tale è, ancora, la *Soil Conservation Administration*, che, oltre, ad essere un organo di propaganda e di ricerca scientifica, esegue anche per proprio conto rimboschimenti, opere di difesa, sistemazioni, ecc., organizza ed aiuta i lavori di conservazione del suolo eseguiti dai privati e dirige, infine, ispirandole ai suoi principi della conservazione del suolo, molte delle attività della *Farm Security Administration*.

§ 3. — *L'esperienza dei paesi dell'Europa occidentale: Germania, Danimarca, Olanda.* — I paesi dell'Europa occidentale e in particolare la Germania, la Danimarca e l'Olanda presentano un particolare interesse per le forme nelle quali per vastissime zone si è effettuata la trasformazione agraria e la messa a coltura dei terreni incolti o appena prosciugati. Malgrado la sua notevole importanza, l'esperienza della Germania è la meno dimostrativa al riguardo perchè, pur non mancando l'intervento di alcune società, nella maggior parte dei casi la trasformazione è avvenuta a mezzo di cosiddette « cooperative di miglioramento fondiario » (*Bodenverbesserungsgenossenschaften*), che non differiscono sostanzialmente dai nostri consorzi e, come i nostri, sono sussidiate dai contributi governativi e dalle facilitazioni di credito.

In Danimarca, invece, fin dal secolo scorso la massima promotrice ed esecutrice di bonifica è stata una società (la Società Danese per la coltivazione delle lande: *Det Danske Hedeselskab*) la quale, se direttamente ha proceduto durante decenni alla esecuzione di molte opere di bonifica (prosciugamenti, irrigazioni, dissodamenti, marnature) e di rimboschimento, più ancora ha rappresentato il centro di coordinamento di tutte le iniziative al riguardo.

I lavori di dissodamento e di messa a coltura della terra in Danimarca — è stato osservato — sono a tal punto legati alla attività della Società da circa 70 anni che la loro storia coincide con la storia di questa società.

Il problema della bonifica presentava in Danimarca e specialmente per la penisola dello Jutland diversi aspetti. Occorreva anzitutto « marnare » imponenti superfici di terreni sofferenti per eccesso di acidità; la marnatura, tuttavia, era particolarmente costosa per l'alto costo dei trasporti ed ecco che la Società si attrezzò in modo di disporre di linee mobili di trasporto, da impiantare in un luogo fino a quando ce ne fosse

il bisogno e da spostare in altro quando nel primo i lavori fossero stati ultimati. Occorreva, poi, eseguire la messa a coltura e il miglioramento agrario dei terreni, ma i contadini erano privi dei capitali occorrenti ed ecco che la Società costituisce nel 1906 una società figlia, con il preciso incarico di assistere finanziariamente e tecnicamente i contadini ad eseguire il miglioramento, con il risultato di condurli più rapidamente a una posizione di autonomia economica. Analogamente si dica per altre iniziative che la bonifica di volta in volta imponeva di prendere e che la Società o assumeva direttamente o aiutava e coordinava altri — privati e società minori — a realizzare.

L'estrema agilità di una società di questo genere, che pur eseguendo imponenti lavori fondiari non si è mai irrigidita nelle forme pericolose di una società fondiaria in senso stretto, cioè per la gestione di un grosso patrimonio, presenta così evidenti vantaggi da far molto riflettere, anche per le agili relazioni che si istituiscono in tal modo tra lo stato impegnato a erogare contributi e le terre bonificate.

L'esempio danese, insieme ad una precedente vasta esperienza nazionale, ha certamente contribuito non poco a fissare i caratteri dell'organizzazione con cui in Olanda si è proceduto e si procede a quella che è forse la più grande opera di bonifica di tutto il mondo e di tutti i tempi: il prosciugamento e la colonizzazione dello Zuiderzee.

Non è questo il luogo per esporre nei dettagli quale sia stata e sia questa organizzazione. Alcuni cenni debbono, tuttavia, esser dati. Per quanto riguarda gli imponenti lavori idraulici di prosciugamento il sistema seguito è stato quello — dopo averne fatto eseguire i progetti direttamente da un Ufficio tecnico alle dipendenze del cosiddetto Consiglio dello Zuidersee — di affidarne l'esecuzione nè ad organi statali nè ad una sola impresa, ma ad una società appositamente costituita con la partecipazione con pari capitale delle quattro maggiori ditte olandesi in materia, che avevano acquistato fama internazionale nei lavori di drenaggio, e di terrazzamento.

Per quanto riguarda, viceversa, i lavori della preparazione e della messa a coltura dei terreni, nonchè della loro colonizzazione — limitati per ora al solo comprensorio del Wieringenmeer — la procedura seguita è stata quella della creazione di un organo autonomo — la Direzione del Wieringenmeer — diviso in tre sezioni — agronomica, tecnico-culturale, ed economico-sociale — cui rispettivamente spettano i compiti di fissare e propagandare i nuovi indirizzi colturali, di curare il dissodamento e la messa a coltura dei terreni, di attribuire i terreni e di curare la costruzione delle case e dei villaggi.

La Direzione del Wieringenmeer, così organizzata, mentre di fatto ha diretto e dirige tutta la trasformazione e la colonizzazione, per la esecuzione delle opere necessarie si vale o di società private, come nel caso dei dissodamenti, o di uffici speciali ed autonomi, come in quello della costruzione delle case e dei villaggi, o di aziende agricole autonome come in quello della temporanea assegnazione delle terre. La caratteristica di questa organizzazione è — come si vede — la stessa dell'esempio danese: il massimo di centralizzazione negli studi, nella progettazione, nei controlli; il massimo di decentramento, di autonomia e di ricorso ai privati nella esecuzione: questa ormai sembra essere la regola all'estero nei grandi organismi incaricati della bonifica e della colonizzazione.

§ 4. — *I miglioramenti fondiari e l'esempio della Svizzera.* — La Svizzera si presenta in condizioni eccezionali per quanto riguarda la bonifica: infatti, per la natura stessa del suo territorio non offre materia a una vera e propria bonifica, ma per l'accidentalità stessa del territorio e la notevole povertà dei terreni, presenta, d'altra parte, tutta una serie di problemi che il privato da solo non è in grado di affrontare e che richiedono quindi il pubblico intervento. È nata così in Svizzera una complessa e minuta legislazione federale e cantonale diretta ad incoraggiare i più vari tipi di miglioramenti fondiari, da quelli che altrove, assumendo ben più vaste proporzioni unitarie, prenderebbero il nome di opere di vera bonifica (prosciugamenti, canalizzazioni, irrigazioni), ad altre minori interessanti in particolare la montagna (strade, costruzioni di malghe, miglioramenti di pascoli, recinzioni, teleferiche, ecc.). Si è organizzato tutto un sistema di facilitazioni creditizie e di contributi statali e si sono creati organismi federali o cantonali che agilmente coordinano, aiutano e controllano ai fini del sussidio tutte queste attività eseguite da privati o da enti locali. Si tratta, evidentemente, di una legislazione molto simile a quella tra noi vigente, ma può essere interessante sottolineare l'organizzazione con cui essa si applica e in particolare il funzionamento del « Servizio federale di miglioramenti fondiari » e dei corrispondenti « Uffici cantonali », che, senza eccessivi pesi burocratici, provvedono a quel che occorre.

## CAPITOLO IV

### PROBLEMI ATTUALI DELLA BONIFICA

§ 1. — *La revisione della legislazione.* — Abbiamo preferito dare nei capitoli precedenti una esposizione storica delle vicende attraversate in Italia, specialmente negli ultimi 50 anni, dal problema e dalle realizzazioni della bonifica. Effettivamente per tale via ci è sembrato più facile, far comprendere quali siano stati e siano i suoi concreti problemi e più facile quindi impostare le conclusioni più opportune in questo momento in cui tutto deve essere rinnovato.

Una prima conclusione che deve essere tratta da quelle esperienze è certamente che la legislazione, che si è venuta elaborando in Italia, contiene principî che non possono più essere abbandonati. Questa si è dimostrata anche l'opinione unanime di coloro che, in occasione dei lavori della Commissione sono stati interrogati in argomento. Il concetto della integralità della bonifica, il concetto che la bonifica debba assumere in Italia una struttura assai più complessa di quanto non abbia, in altri paesi e di quanto non avesse originariamente anche tra noi, il concetto stesso che per realizzarla occorre ricorrere a diverse vie, mobilitando di volta in volta le forze che meglio vi si adattano, sono tali che debbono essere, a nostro avviso, mantenuti anche nella futura legislazione per la bonifica.

L'esperienza, tuttavia — come si è visto nel seguire le vicende della bonifica in Italia — ha dimostrato anche che, mentre il problema può dirsi ormai risolto o avviato a definitiva soluzione nell'Italia settentrionale e in alcune regioni dell'Italia centrale, è ben lontano dall'essere risolto nell'Italia meridionale e insulare, dove pur essendosi spesi molti miliardi per la esecuzione di opere pubbliche di bonifica, queste solo in piccola parte possono dirsi già ultimate e quasi mai sono state integralmente completate da quelle opere di trasformazione fondiaria che rappresentano non solo il logico compimento, ma la giustificazione stessa di una opera di bonifica. « Nel Mezzogiorno — ha detto nel suo interrogatorio il *Petrocchi* — si è ancora sulla via dei tentativi »; e lo *Jandolo*: « Per il Mezzogiorno la bonifica si trova in un punto critico. Da poco tempo era stata iniziata una attività veramente efficace di bonifica e, se l'opera non potrà essere completata, questi capitali andranno perduti ».

Da parte di molti perciò si pensa che sia necessaria una revisione della legislazione di bonifica che permetta di meglio adeguare le provvidenze governative, gli organi esecutivi e il controllo alle diverse realtà della bonifica nelle diverse parti d'Italia ed in particolare permetta di escogitare forme e strumenti capaci di realizzare la bonifica anche nel difficilissimo ambiente del Mezzogiorno e delle Isole.

Le idee più chiare ed innovatrici al riguardo — durante la nostra inchiesta — ci sono parse quelle espresse dall'ing. *Ramadoro*, il quale ha sostenuto che più di un'unica legge ci sia bisogno di un testo unico di leggi diverse adattate ai diversi ambienti. A suo avviso la unificazione della legislazione di bonifica, avvenuta nel 1933, se ha avuto l'innegabile pregio di coordinare una serie di disposizioni precedentemente disperse in gran numero di leggi o spesso in contraddizione l'una con l'altra, si è spinta troppo oltre perchè, anzichè rappresentare un testo legislativo agile, capace di coordinare razionalmente una serie di disposizioni, ha rappresentato una vera e propria legge unica, troppo rigida per essere applicata nei diversi ambienti. A suo avviso una rinnovata legislazione di bonifica dovrebbe in parte ripristinare le vecchie distinzioni e, pur nel quadro di alcune disposizioni comuni, dovrebbe trattare diversamente i quattro fondamentali tipi di bonifica che è necessario realizzare in Italia e precisamente: le bonifiche idrauliche di pianura, che comportano il prosciugamento dei terreni; le bonifiche per irrigazione; le bonifiche collinari e montane e da ultimo, importantissime, quelle relative alla trasformazione fondiaria dei complessi estensivi e latifondistici del Mezzogiorno e delle Isole. È parere della Commissione che, se ci si muoverà in questo senso, si potrà notevolmente migliorare la nostra legislazione, pur conservandone gli aspetti essenziali che — si ripete — debbono essere considerati ancora validi ed opportuni.

§ 2. — *La riforma degli organi di direzione e coordinamento.* — Per affrontare e risolvere convenientemente in avvenire il problema della bonifica non basta tuttavia rivedere la sua legislazione. È necessario anche mettere a punto altri problemi di fondamentale importanza.

Un primo punto di grande importanza è quello relativo alla struttura ed al funzionamento degli organi governativi di direzione e coordinamento delle attività di bonifica.

È opinione comune, confermata dagli interrogatori e dalle risposte ai questionari, che la direzione ed il coordinamento delle attività di bonifica debbano restare al centro, anche se molti si auspicano di vedere decentrati alla periferia gli organi esecutivi.

La bonifica del territorio nazionale, infatti, può essere realizzata solo con uno sforzo coordinato di tutta la Nazione, tra le cui diverse parti bisogna, secondo un piano, distribuire gli sforzi. È chiaro, d'altra parte, che, dovendosi effettuare le opere di bonifica in gran parte con mezzi pubblici, questi non potrebbero derivare mai dalle finanze locali, ma, derivando dalle finanze statali, si richiede naturalmente che al centro si stabiliscano i modi in cui impiegarli.

Ciò che caratterizza oggi la direzione ed il coordinamento delle attività di bonifica è, da un lato, la irrazionale ripartizione di questi compiti tra il Ministero dei lavori pubblici ed il Ministero dell'agricoltura; dall'altro il fatto che lo Stato — malgrado i tentativi fatti — non ha dei veri e propri organi periferici di direzione tecnica e di controllo dell'attività di bonifica. È stato questo un problema acutamente sentito a più riprese negli anni in cui più intense sono state le attività di bonifica. Si è cercato di fronteggiarlo con la istituzione, da un lato, del Sottosegretariato per la bonifica integrale, dall'altro, con la creazione dei cosiddetti ispettorati compartimentali della agricoltura, il cui compito era inizialmente quello appunto di controllare e coordinare in ogni regione le attività di bonifica. Senonchè, a giudizio pressochè unanime, mentre il Sottosegretariato — che oggi è ritornato una semplice Direzione generale del Ministero dell'agricoltura — non è riuscito interamente a superare il conflitto di competenze con il Ministero dei lavori pubblici e non è spesso riuscito ad attuare un controllo, che non fosse puramente burocratico e superficiale, delle attività periferiche; dall'altra, gli ispettorati agrari compartimentali hanno in gran parte mancato al loro compito, sia perchè non erano dotati dei poteri sufficienti al riguardo, sia perchè sono stati successivamente imposti loro altri compiti. A questi problemi bisognerà, quindi dare, al più presto adeguata soluzione.

Le idee più chiare ed innovatrici al riguardo ci sono sembrate — nel corso degli interrogatori — quelle espresse dal *Petrocchi*, attuale presidente dell'Associazione nazionale delle bonifiche, il quale, come risulta dal testo stenografico del suo interrogatorio altrove riprodotto; pensa che, se «oggi l'organizzazione delle bonifiche è divisa tra due ministeri — quello dell'agricoltura che tratta la parte amministrativa e la parte agraria e quello dei lavori pubblici che tratta la parte della tecnica ingegneristica —, la soluzione del problema dovrebbe trovarsi nella creazione di un'Azienda autonoma per le acque e la bonifica che avesse un proprio bilancio e dei propri tecnici ingegneristici ed agrari, sottratti al malanno dei trasferimenti da una parte all'altra d'Italia e posti in condizione di specializzarsi nei singoli problemi, così diversi da regione a regione». «Se

mancano — egli ha detto — l'esperienza e la specializzazione, se non ci sono tecnici che conoscano a fondo i singoli problemi, non si fa niente di buono. È quindi necessaria l'azienda autonoma di Stato, anche se le opere dovranno essere eseguite, per la massima parte, da concessionari. Chi concede deve sapere che cosa concede, mentre oggi sono i concessionari che impostano il problema dalle fondamenta ». A suo avviso l'azienda autonoma dovrebbe avere la facoltà di decentrare in parte le sue funzioni, di assumere proprio personale e di specializzarsi nello studio delle varie bonifiche.

Questa soluzione del problema è apparsa alla commissione la più organica: una soluzione assai vicina — come si vede — a quella adottata in altri paesi, come gli Stati Uniti d'America. Se abbiamo bene inteso il pensiero del *Petrocchi*, egli non vuol dire con questo che la esecuzione delle opere di bonifica debba essere affidata allo Stato, tutt'altro. Egli crede, al contrario, come molti altri, che lo Stato sia un pessimo esecutore diretto delle opere di bonifica.

Con la proposta da lui fatta egli vorrebbe che fosse creato un organismo capace effettivamente di studiare e controllare, a ragion veduta, le opere di bonifica, togliendole all'arbitrio, assai spesso pericoloso, dei progettisti dei consorzi e degli altri concessionari.

Un tale organo sarebbe, a suo avviso, il solo capace di individuare e di scegliere, caso per caso, il miglior esecutore delle opere di bonifica (consorzio, ente di colonizzazione, ecc.).

Questa soluzione del problema differisce alquanto da quella prospettata da altri interpellati i quali, — se abbiamo ben compreso il loro pensiero — mentre non vedrebbero necessarie delle sostanziali modifiche negli organi centrali, auspicano la creazione di uffici periferici, dotati di sufficiente autonomia, anche se sottoposti all'obbligo di rispettare le disposizioni del centro, per quanto riguarda il piano delle opere ed il loro finanziamento.

Parlando di questo decentramento delle funzioni di direzione e coordinamento della bonifica non sempre è risultato chiaro se gli uffici periferici dovrebbero assumere il carattere di semplici organi di direzione o di controllo o dovrebbero assumere, viceversa, in alcuni casi, anche quello di esecuzione. Specie nella mente di alcuni interrogati il problema del decentramento, del controllo e della direzione si è sovrapposto a quello della esecuzione stessa delle opere di bonifica, ed è in questo senso che alcuni hanno parlato della opportunità di costituire degli enti regionali per la bonifica. È questo un problema che sarà opportuno chiarire.

È, tuttavia, opinione della Commissione che i due aspetti debbano essere attentamente tenuti distinti e mentre essa è favorevole ad un

notevole decentramento degli organi di controllo e direzione, pur che restino saldamente coordinati con una direzione centrale, pensa che ciò non vada minimamente confuso col problema degli organi esecutivi, dei quali altrove si parlerà.

§ 3. — *Il piano nazionale delle bonifiche.* — Anche a prescindere da questa riorganizzazione dei servizi governativi della bonifica è giudizio unanime che sia necessario procedere in avvenire, assai meglio di quanto non si sia fatto in passato, allo sviluppo delle attività di bonifica, secondo un piano razionalmente stabilito e metodicamente realizzato. L'insegnamento più grave delle passate vicende delle bonifiche è che le attività si sono svolte caoticamente e che oggi ci troviamo di fronte ad una imponente superficie in cui i lavori sono cominciati, senza che si possa prevedere quando ne sarà possibile l'ultimazione.

Questa situazione è resa oggi particolarmente acuta dal fatto che alle originarie cause di disordine si sono sovrapposti i gravissimi danni apportati dalla guerra e le richieste disordinate che da ogni parte si levano per la ripresa dei lavori, ora qua ora là, al fine di fronteggiare la grave disoccupazione.

Data questa situazione, è indispensabile procedere al più presto ad un esatto inventario delle situazioni delle singole bonifiche, per addivenire alla fissazione di un piano nazionale di lunga durata.

Nelle risposte al questionario questa esigenza di un piano nazionale delle bonifiche e di un esatto accertamento della attuale situazione è apparsa chiarissima ed unanime. Qualcuno, come l'ing. *Di Lonardo* di Bari, ha chiesto addirittura una inchiesta generale al riguardo « particolarmente nel Mezzogiorno, dove nella massima parte dei comprensori gli scopi sono lontani dal conseguimento », ed ha suggerito di sospendere per il momento ogni nuova erogazione di somme per lavori di bonifica, « fino a quando gli accertamenti della inchiesta non permettano l'elaborazione di un preciso piano al riguardo ».

Il piano è naturalmente visto da tutti come piano nazionale, anche se da più parti si è levata la voce che in esso sia realizzato un equilibrio tra le diverse regioni e che in particolare — dopo molti anni in cui la bonifica si è essenzialmente concentrata nelle regioni settentrionali — venga ora principalmente rivolta alla redenzione delle terre del Mezzogiorno e delle Isole.

Ragionandosi del piano sono sorti logicamente due problemi: ci si è chiesto, cioè, a quali criteri dovesse essere ispirato questo piano e quale dovesse essere l'organo per la sua promulgazione.



Sul primo di questi problemi — mentre opportunamente da più parti (si ricordano al riguardo le osservazioni fatte dal prof. *Jandolo* e dal prof. *Facca*) si è rilevata la necessità di subordinare il piano all'accertamento delle reali disponibilità finanziarie dello Stato ed alle effettive capacità di risparmio della Nazione — sono emerse sostanzialmente due correnti. La prima, più largamente diffusa, vorrebbe che in un primo piano nazionale di bonifica fossero inclusi solo quei comprensori che, per essere di più facile e redditizio bonificamento, o per essere in stato assai avanzato di esecuzione, permettano di meglio impiegare i mezzi finanziari dello Stato e di farne risultare i maggiori benefici economici e sociali per la Nazione. In particolare chi pensa in tal modo suggerisce di concentrare nel piano il massimo sforzo per la realizzazione di alcuni progetti di irrigazione capaci di dare i più pronti e i maggiori rendimenti. La seconda, viceversa, vorrebbe una maggiore diluizione delle opere ed in particolare vorrebbe includere nel piano alcune delle bonifiche del Mezzogiorno e delle Isole, che, pur essendo di più difficile e lenta realizzazione e di minore rendimento, assolverebbero alla particolare funzione di accelerare il processo di rinnovamento agrario e civile di quelle regioni. La Commissione pensa che il piano dovrà necessariamente contemperare questa doppia esigenza, anche se un tale compito non sarà facile.

Per quanto riguarda l'organo incaricato di fissare il piano tutti hanno constatato che esso attualmente manca, perchè non può considerarsi tale l'attuale Direzione generale delle bonifiche nè hanno funzionato, nè forse possono funzionare a questo scopo, il Consiglio superiore dei lavori pubblici e il Consiglio superiore dell'agricoltura, quando questo fosse ricostituito. Dagli interrogatori — ed in particolare si ricorda l'opinione espressa dall'ing. *Ramadoro* — un piano di questo genere dovrebbe essere elaborato da un organo specifico che si richiamasse a quel Comitato speciale per la bonifica integrale che — Sottosegretario il Serpieri — operò per alcuni anni e del quale facevano parte rappresentanti del Ministero per l'agricoltura, di quello dei lavori pubblici e di altre amministrazioni dello Stato, nonché tecnici e rappresentanti delle categorie interessate.

§ 4. — *La sufficienza e regolarità dei finanziamenti.* — Evidentemente il regolare funzionamento delle attività di bonifica non ha solo bisogno di una migliore struttura degli organi di direzione e coordinamento e della elaborazione di un piano, ma anche, e giustamente, ha bisogno che siano assicurati, con assoluta regolarità, i mezzi necessari alla piena ed ininterrotta realizzazione del piano stesso. « Bisognerebbe assicurare — ha detto lo *Jandolo* — che, fissato un certo programma di bonifica, fosse

senz'altro autorizzata la spesa necessaria per l'attuazione di essa ». « Non credo — egli ha soggiunto — che sarebbe rimedio sufficiente considerare la bonifica come una spesa ordinaria nel bilancio dello Stato, perchè, sebbene questo sembri un modo di rendere permanenti le dotazioni, di fatto non è tale, perchè nulla è più variabile delle dotazioni di bilancio ». « Bisogna quindi che si proceda con una dotazione preventiva che resti senz'altro destinata al suo fine per tutto il tempo in cui durerà l'azione bonificatrice ». La Commissione non può che sottoscrivere queste conclusioni che sono del resto le stesse emerse anche in molti altri interrogatori.

Bisogna riconoscere infatti, che, se in passato la bonifica non ha dato tutto quello che avrebbe potuto dare, la ragione non va unicamente cercata nelle deficienze della legislazione o degli organi che dovevano realizzarla, non soltanto nella mancanza di un piano che impedisse il disperdimento dei mezzi disponibili, ma anche, se non principalmente, nel fatto che questi mezzi hanno avuto quasi sempre la caratteristica di essere erogati in modo discontinuo. Questo fatto ha costretto molte bonifiche a subire arresti, che si sono poi tradotti in veri e propri sperperi e distruzioni. Il problema del regolare finanziamento delle attività di bonifica merita, quindi, la maggiore attenzione in avvenire.

Strettamente legato al problema del finanziamento statale, è quello della opportunità o meno di ricorrere al finanziamento estero per la esecuzione di opere di bonifica. Non molti sono coloro che, nelle risposte agli interrogatori e ai questionari, ne hanno trattato. Giova, tuttavia, riportare l'opinione espressa al riguardo dal prof. *Brizi*, il quale ha esplicitamente detto: « Anche quando (come è oggi il caso) lo Stato non possa disporre di adeguati mezzi finanziari sul proprio bilancio, bisogna ugualmente promuovere le attività di bonifica ed è, quindi, giustificato il ricorso al risparmio di altri paesi, mediante prestiti contratti all'estero, purchè per opere di economicità sicura. Pochi impieghi di prestiti esteri saranno, anzi, altrettanto giustificati e proficui all'economia nazionale ».

§ 5. — *Il coordinamento tra opere pubbliche e private.* — L'altro problema, che l'esperienza passata dimostra essere uno dei più acuti delle bonifiche in Italia e che merita, quindi, la massima attenzione e una precisa risoluzione, è quello dei rapporti tra le opere pubbliche di bonifica e le opere private: rapporti che, oltre ad essere meglio stabiliti negli stessi articoli di legge, debbono essere chiaramente fissati nei piani e nei criteri applicativi degli organi centrali.

Sotto questo riguardo il problema si pone in modo duplice. L'esperienza ha, infatti, dimostrato che, mentre in molte bonifiche, più facili e redditizie, dell'Italia settentrionale, la nostra legislazione e la nostra prassi hanno portato a sussidiare o addirittura ad eseguire con mezzi pubblici molte opere che i privati avrebbero potuto benissimo fare con mezzi propri o con contributi assai più modesti, d'altro lato nelle bonifiche del Mezzogiorno e delle Isole — la cui convenienza economica si è dimostrata assai più precaria — la semplice esecuzione delle opere pubbliche statali ed il contributo stabilito in favore delle opere di competenza privata non sono stati e non sono sufficienti a realizzare quella integrale trasformazione agraria dei territori, senza della quale la bonifica non può dirsi compiuta e soddisfacente.

È quindi opportuno rivedere — ripetiamo: e nella legge e nei criteri applicativi di essa — il modo in cui lo Stato debba partecipare alle opere considerate tecnicamente oggi di competenza privata. Solo in questo modo potrà evitarsi l'inconveniente, oggi rilevato, di un eccessivo raffinamento in alcune bonifiche e, in altre, di un arresto dei lavori prima ancora che essi abbiano dato i risultati economici e sociali che se ne attendevano.

La Commissione non è in grado di esprimere al riguardo un preciso giudizio, tuttavia ritiene opportuno sottolineare il problema e pensa che ad esso si possa trovare soluzione adottando nella futura legislazione norme al riguardo più elastiche di quelle finora vigenti e lasciando la precisa delimitazione di questi rapporti tra interventi statali ed interventi privati agli organi di direzione e di coordinamento delle attività di bonifica.

È ovvio — osserviamo tra parentesi — che, proprio perchè a questi organi debbono essere lasciati tali poteri di discriminazione, è indispensabile che essi siano dotati di un'autonomia e di una attrezzatura tecnica che consenta loro di svolgere la propria azione senza ricorrere a palesi ingiustizie, o senza subire l'ingerenza di particolari interessi. In generale è questo il luogo per osservare che, proprio per il fatto che l'intervento pubblico è determinante ed essenziale per la esecuzione delle opere di bonifica, è indispensabile che tutta l'attività degli organi statali ad essa preposti, sia sottoposta ad un controllo democratico e ad una assoluta pubblicità dei programmi e dei bilanci, cosa questa rilevata più volte dagli interrogati, che hanno sottolineato la inopportunità di continuare in un sistema nel quale la destinazione di importanti somme di pubblico denaro resta praticamente sottratta al pubblico controllo o lo è solo in generale e non in particolare.

§ 6. — *Il contributo statale alle opere di miglioramento fondiario.* — Se queste che ora abbiamo esposto possono considerarsi le conclusioni migliori per quanto riguarda il contributo dello Stato dalle opere private nell'ambito dei comprensori di bonifica, un problema a sè è rappresentato dalla opportunità o meno di continuare a concedere contributi dello Stato anche alle opere di miglioramento fondiario eseguite da privati al di fuori dei comprensori di bonifica.

Le voci raccolte al riguardo dalla Commissione sono molto discordi. Moltissimi fra gli interrogati si sono dichiarati nettamente contrari a continuare l'erogazione di questi sussidi. « Fuori dei cosiddetti comprensori di bonifica — ha detto l'*Azimonti* — lo Stato non deve regalare nulla ai privati », e a questa affermazione han fatto eco molti degli interrogati. Altri, pur riconoscendo come giusta una tale impostazione del problema, hanno fatto valere argomenti che la limitano o la demoliscono. Lo *Jandolo* — se lo citiamo ancora una volta è perchè egli ha espresso più diffusamente e ordinatamente quello che è il pensiero anche di molti altri — ha così detto: « Da un punto di vista economico non c'è giustificazione per questi sussidi, perchè dovremmo lasciare ai capitali la libertà di fluire negli investimenti più redditizi. Ma anche qui bisogna tener presente la situazione della nostra economia agraria nei prossimi periodi. Penso, per esempio, con viva preoccupazione a quella che sarà la situazione della cerealicoltura meridionale e del Medio Appennino, quando, cessata la protezione doganale della produzione cerealicola, ci si troverà di fronte alla concorrenza estera. Si imporrà allora la trasformazione dell'ordinamento produttivo. Ora, fino a quando lo Stato ha il mezzo di dare sussidi, può stimolare determinati indirizzi produttivi, avviare i proprietari a determinati investimenti, mentre, senza sussidi, non può che attendere l'incerto risultato dell'iniziativa privata, che certamente non mancherà, ma che sarà probabilmente tardiva e si verificherà dopo la crisi, quando, invece, sarebbe necessario, per quanto possibile, prevenirla. Rinunziare, da parte dello Stato, alla possibilità di dare sussidi, significa dunque rinunziare a favorire quei miglioramenti produttivi che si ritengono utili ai fini nazionali e che non sono in tempo percepiti nella loro utilità dai ceti interessati ».

Evidentemente invece di questa giustificazione prospettata dallo *Jandolo*, altre, vedendo la questione da diversi angoli visuali, ne sono presentate da altre parti. Così, scorrendo le risposte date dalla *Federterra* delle diverse provincie o dalle *Federazioni dei Coltivatori Diretti*, si vede che è riconosciuta l'opportunità dei contributi solo se a favore delle aziende di coltivatori diretti o di cooperative di lavoratori. « Nel caso

che la terra sia nelle mani di coltivatori diretti, — scrive la *Federterra* di *Reggio Emilia* — compatibilmente con l'economia nazionale, si crede necessario che lo Stato aiuti i miglioramenti fondiari. Nel caso, invece, in cui la terra sia rimasta al proprietario non coltivatore, lo Stato si deve limitare alle sole opere di bonifica di interesse pubblico. Tutti gli altri lavori di bonifica e di miglioramento fondiario devono essere eseguiti dai proprietari». E le citazioni potrebbero essere moltiplicate, scegliendole anche tra quelle che, considerando l'uno o l'altro dei particolari miglioramenti fondiari, chiedono anzichè un restringimento, un allargamento dei criteri coi quali erogare quei contributi.

Di fronte a questa profonda diversità di opinioni la Commissione, pur senza dichiararsi in grado di formulare una precisa proposta, ritiene che anche questa materia debba essere riordinata in modo da evitare, da un lato, gli arbitri e la distribuzione a caso nella erogazione di questi contributi, che forse in una certa misura si sono verificati in passato, da non interrompere, dall'altro, un'azione di stimolo che, se ben graduata e applicata, può essere strumento efficacissimo per il progresso agrario di vasti territori e per la mobilitazione a fini produttivi di una notevole parte del risparmio privato. Questo riordinamento non può che dipendere in notevole misura dalla efficienza e la chiara delimitazione di competenze che si sapranno restituire agli organi periferici incaricati del promovimento del progresso agricolo, ma potrebbe ispirarsi, anzichè al vecchio concetto della natura tecnica delle opere per le quali il contributo è autorizzato, a un concetto più largo, di volta in volta circostanziato. Quanto, nella sua risposta, ha scritto il *Calzecchi-Onesti* potrebbe servire di utile indicazione: «In merito all'intervento dello Stato nei miglioramenti fondiari al di fuori dei comprensori di bonifica, tenendo conto delle tante zone agricole italiane, nelle quali le opere di miglioramento fondiario apporterebbero grandi benefici di rapida realizzazione, non si può non essere che di parere favorevole, a condizione, però, che tali interventi si precisino in base a piani programmatici e si possano basare su finanziamenti adeguati e continuativi. Occorrerà creare, cioè, dei veri comprensori per il miglioramento fondiario». Al che c'è, tuttavia, da osservare che i comprensori non potrebbero avere, in questo caso, quei caratteri di rigidità e di permanenza che debbono necessariamente avere nel caso delle bonifiche.

§ 7. — *La obbligatorietà della trasformazione fondiaria.* — Il problema dei rapporti tra le opere pubbliche e quelle private nei comprensori di bonifica non è altro che il problema dei rapporti tra la bonifica e la trasformazione fondiaria ed agraria. Abbiamo visto che, come tale, esso

si pone assai diversamente nelle regioni settentrionali e in quelle meridionali o nei territori soggetti alle più difficili bonifiche collinari e montane.

Mentre praticamente nelle zone di bonifica della Italia settentrionale il problema della obbligatorietà della trasformazione fondiaria ed agraria non esiste, in quanto, una volta eseguita l'opera di bonifica, i proprietari stessi procedono sempre, in base alle norme attualmente vigenti, alla esecuzione delle opere di loro competenza e la trasformazione si attua; nel Mezzogiorno è vero appunto il contrario: moltissimi sono i casi nei quali, pure essendo in stato di avanzata esecuzione o addirittura ultimate le opere pubbliche di bonifica, la trasformazione fondiaria ed agraria non è seguita o non ha assunto le forme capaci di dare tutto il rendimento che le opere pubbliche avrebbero permesso di conseguire. In queste condizioni già da tempo si è sentito il bisogno di imporre dei precisi obblighi di trasformazione fondiaria e agraria. Pur riconoscendosi, infatti, la minore convenienza della trasformazione agraria in questi ambienti e quindi la opportunità che lo Stato contribuisca più sensibilmente che altrove alla esecuzione delle stesse opere private, l'importante è che, in ogni modo, gli obblighi di trasformazione siano assolti.

Abbiamo visto nel corso della esposizione come questo problema sia maturato ben presto nelle coscienze di coloro che più direttamente hanno partecipato alle attività di bonifica e come ad esso si sia cercato di dare, di volta in volta, una soluzione diversa, senza tuttavia mai riuscire a conseguire interamente lo scopo.

Il consorzio di bonifica, che nella Italia centrale e settentrionale, per antica tradizione e per lunga esperienza si è dimostrato essere l'organo perfettamente adeguato alla bisogna, nell'Italia meridionale ed insulare, salvo poche eccezioni, si è dimostrato organo inadatto ad assolvere il compito cui esso è normalmente chiamato. Il progetto di legge del 1934, preparato dal Serpieri, mirava appunto a fare dei consorzi di bonifica in queste regioni qualche cosa di assai diverso dai consorzi di bonifica delle regioni settentrionali. Quel progetto proponeva, infatti, un consorzio diretto da un presidente di nomina ministeriale e da un consiglio composto in parte da amministratori scelti tra i proprietari, e in parte da rappresentanti dello Stato, dei lavoratori e delle organizzazioni sindacali, così da dare al consorzio un esplicito carattere pubblicistico, molto simile a quello che hanno gli stessi enti di bonifica e di colonizzazione. Così trasformati i consorzi sarebbero dovuti essere degli organi capaci di costringere alla trasformazione agraria anche coloro che vi fossero riluttanti ed eventualmente di sostituirsi ad essi.

C'è da dubitare che un tale organismo di natura ibrida possa adeguatamente fronteggiare la situazione e corrispondere alle esigenze di un regime democratico, anche se bisogna riconoscere che una tale soluzione comporterebbe notevoli vantaggi per il fatto che il Consorzio rappresenta l'organo più adatto ad imporre alla proprietà le garanzie reali sulle quali in gran parte è, e sarà anche in avvenire, basato il finanziamento di molte opere di bonifica. L'esperienza passata ed il più elementare ragionamento dimostrano, infatti, la opportunità di non insistere troppo nel chiedere ai proprietari ciò che essi non possono dare, quando — e i casi di questo genere sono molto numerosi — la convenienza privata della trasformazione agraria o non c'è affatto o è eccessivamente limitata e quando, d'altra parte, la opportunità della trasformazione agraria per ragioni sociali è dimostrata. In questi casi — a giudizio della Commissione — bisogna chiaramente saltare il fosso, rinunciando a far dei proprietari gli esecutori forzati della bonifica e della trasformazione e ricorrendo agli enti di bonifica e di colonizzazione.

§ 8. — *Gli enti pubblici di bonifica e colonizzazione.* — Il ricorso agli enti di bonifica e di colonizzazione, che ha rappresentato l'ultimo espediente della legislazione fascista sulla bonifica per fronteggiarne i problemi di più difficile soluzione, continuerà a restare all'ordine del giorno anche negli anni a venire, forse ancora più nettamente di quanto non sia avvenuto in passato.

Per quanto riguarda questi enti ed una loro possibile riforma ed espansione giova fermare la considerazione su tre aspetti particolari.

Anzitutto l'ente di colonizzazione, quale si è costituito, ad esempio, per la Sicilia — ed ancora oggi molti pensano che ciò sia possibile ed opportuno — può essere considerato come un organo intermediario fra lo Stato e i proprietari, per stimolare questi ultimi ad eseguire la bonifica, la trasformazione e la colonizzazione, sia mediante l'aiuto tecnico e finanziario ad essi prestato, sia — quando la resistenza e la impossibilità ad eseguirla risulti, da parte dei proprietari, più pronunciata — mediante la sostituzione ad essi. L'ente di colonizzazione così concepito non sarebbe altro che un organo sussidiario, integratore, dell'azione dei privati proprietari, i quali sostanzialmente, direttamente od indirettamente, dovrebbero restare i protagonisti della bonifica. Di fronte a questa risoluzione del problema — della quale l'esperienza fatta in Sicilia non può considerarsi conclusiva, perchè interrotta anzitempo dalla guerra e dalle sue conseguenze, pur lasciando intravedere organici difetti di funzionamento — c'è da chiedersi se non convenga più esplicitamente separare i

due possibili casi che si possono presentare al riguardo. Il caso in cui i proprietari possano effettivamente eseguire essi stessi la trasformazione e la colonizzazione, e in cui, tuttavia, si dimostri opportuno l'aiuto tecnico e finanziario di un apposito istituto, va distinto da quello in cui un apposito istituto debba sostituirsi direttamente ai proprietari per eseguire la trasformazione fondiaria e arrivare alla formazione di aziende di proprietà contadina o a conduzione cooperativa. Anche quando, infatti, delle due funzioni dovesse essere incaricato uno stesso istituto, è necessario che i due tipi di attività restino distinti. A queste conclusioni bisogna giungere, se si vuole che questi enti siano liberi da procedure troppo complicate e caratterizzate non da una reale esigenza, ma da una vera e propria finzione, quale sarebbe quella di costringere a forza ad essere trasformatori dei proprietari che nulla hanno fatto in passato per esserlo e che tecnicamente ed economicamente non potranno mai essere portatori del progresso agrario.

Il secondo punto da chiarire, per quanto riguarda questi enti di bonifica e di colonizzazione, è quello relativo alla loro struttura, che è stata finora quasi sempre la struttura pesante e burocratizzata di enti parastatali, invece di essere, come il compito cui essi sono chiamati richiederebbe, degli agili organi economici per la esecuzione delle bonifiche e della colonizzazione. Se non si saprà fare un passo molto chiaro ed energico in questo senso c'è da ritenere che questi enti possano convertirsi — come forse in qualche caso si sono convertiti in passato — in organi tali da rappresentare più un peso che uno strumento di progresso per le regioni arretrate e da aggravare notevolmente il costo della trasformazione e della colonizzazione ad essi affidata. Giova, tuttavia, sottolineare che questo non è un carattere connaturale e un destino inevitabile di enti di questo genere — come molti affermano — ma un dato perfettamente correggibile, come lo dimostrano alcuni istituti italiani e ancor più analoghi enti stranieri. C'è solo bisogno di una chiara ed energica lotta contro la loro degenerazione burocratica. Vale per essi quel che il *Petrocchi*, nell'interrogatorio, diceva di altri organismi: « La verità è che ogni soluzione si riduce a un problema di uomini capaci e di organizzazione snella ».

Il terzo punto che deve essere anche chiarito in avvenire — affinché questi organi possano essere strumenti efficienti di trasformazione e di colonizzazione — è quello relativo alla natura dei piani di trasformazione e colonizzazione che essi debbono realizzare. Come si è visto, in passato questi piani sono stati tutti ispirati alla realizzazione delle forme più complesse, costose e difficili di colonizzazione, quale è la colonizzazione per



appoderamento con la preliminare complessa costruzione della rete stradale, della canalizzazione e delle case coloniche. Evidentemente, se anche in avvenire ci si volgesse alla realizzazione di piani di questo genere, l'attività di questi enti ne risulterebbe notevolmente limitata ed anti-economica. Se si vuole che attraverso la loro azione — e lo stesso potrebbe dirsi per le attività di trasformazione e colonizzazione che resterebbero anche in avvenire affidate a consorzi — possano, nello spazio di pochi anni, trasformarsi notevoli superfici, è necessario pensare a forme di colonizzazione molto più semplici ed economiche, anche se esse debbano portare ad una sistemazione nuova dei terreni trasformati più lenta e graduale, ed anche se esse dovessero essere caratterizzate da tipi aziendali in notevoli parti diverse da quelle proprie della piccola proprietà coltivatrice.

La Commissione ha voluto accennare a questi problemi perchè rappresentano indubbiamente i più importanti tra quelli che bisognerà affrontare nei prossimi anni, se si vorrà dare alle attività di bonifica una normalità di sviluppo. Ve ne sono indubbiamente anche degli altri sui quali converrebbe fermarsi, ma non ci sembrano tali da dover essere oggetto di una nostra particolare trattazione.