

SETTIMA SERIE - VOL. XXXI
(160° dall'inizio)

I GEORGOFILI

ATTI DELLA ACCADEMIA DEI GEORGOFILI

Anno 1984 - SUPPLEMENTO

ATTI

del Convegno su

*“Aspetti giuridici, tecnico-agronomici, economico-agrari
della Bonifica e dell'assetto del territorio: presente e futuro”*
per il 50° anniversario della Legge sulla Bonifica integrale



FIRENZE - 1984



SETTIMA SERIE - VOL. XXXI
(160° dall'inizio)

I GEORGOFILI

ATTI DELLA ACCADEMIA DEI GEORGOFILI

Anno 1984 - SUPPLEMENTO

ATTI

del Convegno su

*“ Aspetti giuridici, tecnico-agronomici, economico-agrari
della Bonifica e dell'assetto del territorio : presente e futuro „*
per il 50° anniversario della Legge sulla Bonifica integrale



FIRENZE - 1984

INDICE

Saluto del Presidente dei Georgofili Prof. Ing. GIUSEPPE STEFANELLI	Pag. 7
Introduzione (U. SORBI)	» 9
Bonifica e assetto del territorio: aspetti giuridici (A. MASI)	» 15
Bonifica e assetto del territorio: aspetti tecnici ed agronomici (F. LIGUORI)	» 21
Bonifica e assetto del territorio: aspetti tecnici ed agronomici (M. CORDERO DI MONTEZEMOLO)	» 33
Bonifica e valorizzazione economico-sociale del territorio nell'Italia settentrionale (F. LECHI)	» 43
Bonifica e valorizzazione economico-sociale del territorio nell'Italia centrale (A. PANATTONI)	» 57
Bonifica e valorizzazione economico-sociale del territorio nell'Italia centrale (M. DINI)	» 61
Bonifica e valorizzazione economico-sociale del territorio nell'Italia meridionale (G. GAETANI D'ARAGONA)	» 77
Conclusione dei lavori (G. MEDICI)	» 87

*Stampato con il contributo
dell'Istituto Federale di Credito Agrario per la Toscana*

SALUTO DEL PRESIDENTE
PROF. ING. GIUSEPPE STEFANELLI

Si celebra in questa riunione il cinquantenario della Legge sulla bonifica integrale e la nostra Istituzione non poteva non ricordare, in modo adeguato, con semplicità e serietà, questa ricorrenza ed, insieme, il Suo promotore, il Prof. Arrigo Serpieri, che fu per molti anni autorevole Presidente di questa Accademia.

La presente mia breve introduzione vuole essere un saluto cordiale ai Georgofili, alle Autorità, agli Oratori, ed a tutti i presenti, ma anche vuole essere un doveroso ringraziamento a quanti si sono prodigati nell'organizzazione di questa iniziativa, in primo luogo al Prof. Ugo Sorbi, Preside della Facoltà agraria e forestale dell'Università di Firenze ed ai Suoi validi collaboratori, in particolare al Prof. Mario Dini; ed in pari tempo esprimere la gratitudine alle Personalità che con la loro adesione hanno dato autorevolezza a questa Cerimonia.

Al Sen. Prof. Giuseppe Medici, Presidente dell'Associazione Nazionale delle Bonifiche rivolgo un particolare saluto e un vivo ringraziamento per avere accettato di chiudere questa giornata commemorativa.

Al Prof. Francesco Liguori, Presidente del Consiglio Superiore dell'Agricoltura, che oggi purtroppo non potrà essere con noi perché degente in clinica, a nome di tutti i presenti, invio in questa occasione un affettuoso augurio di pronto ristabilimento, e in tal senso propongo l'invio di un telegramma a nome dell'Assemblea (applausi). La relazione del Prof. Liguori sarà letta dal Dott. Politi, Suo collaboratore e dal Prof. Sorbi.

Un vivo ringraziamento dell'Accademia va ai relatori:

- Prof. Antonio Masi, Ordinario di Storia del Diritto romano dell'Università degli Studi di Roma;
- Dott. Massimo Cordero di Montezemolo, Segretario generale dell'Associazione Nazionale delle Bonifiche;

- Prof. Francesco Lechi, Direttore dell'Istituto di Economia e Politica agraria della Facoltà di agraria di Milano;
- Prof. Andrea Panattoni, Direttore dell'Istituto di Economia e Politica agraria dell'Università di Pisa;
- Prof. Gabriele Gaetani d'Aragona, Ordinario di Politica economica della Facoltà di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Napoli;
- Prof. Mario Dini, docente di Principi di Economia politica e statistica della Facoltà agraria e forestale di Firenze.

I Relatori, ciascuno con la propria competenza, hanno dottamente trattato dei vari aspetti giuridici, tecnico-agronomici, ed economico-sociali della bonifica nei suoi rapporti con l'assetto del territorio nel presente e nel futuro.

Un vivo ringraziamento è dovuto all'Istituto Federale di Credito Agrario per la Toscana ed al suo Direttore, Dott. Franco Rossi Cattré per la collaborazione ed il sostegno finanziario dato alla presente iniziativa.

Prego ora il Prof. Medici di assumere il ruolo di moderatore del Convegno ma prima invito il Prof. Borgioli, vicepresidente dell'Accademia, a volere leggere le adesioni fin qui pervenute.

INTRODUZIONE

di Ugo Sorbi

Dopo le elevate parole del Sig. Presidente mi sia consentito, nell'aprire i lavori di questo Convegno, sottolineare due fatti.

Il primo attiene alla doverosa opportunità della rievocazione, nella sede dell'Accademia economico-agraria dei Georgofili, del cinquantenario della legge sulla bonifica integrale affidata ormai alla storia.

Il secondo fatto, quanto mai significativo, si riferisce alla circostanza che la riunione di oggi può a buon diritto considerarsi il completamento, altrettanto opportuno e necessario, dell'ottima celebrazione compiuta il 2 ottobre scorso a Ferrara dall'Associazione nazionale delle bonifiche e dei miglioramenti fondiari alla presenza del Sig. Ministro dell'Agricoltura e delle Foreste on.le Filippo Maria Pandolfi, di insigni studiosi e bonificatori, auspice il Sen. Prof. Medici, Presidente della stessa Associazione.

* * *

L'Accademia dei Georgofili è stata infatti, nei molti decenni trascorsi, infaticabile ed autorevole sostenitrice della bonifica e dei miglioramenti delle terre per renderle sempre più produttive. Si pensi, per esempio, ai contributi recati per l'attuazione ed il miglioramento delle sistemazioni delle quali di recente si è con cura e sagacia riedificata e poi rievocata quella storica di Melegnano e se ne è attuata con criteri moderni una a latere come confronto, rispettivamente dagli accademici Pier Luigi Pini la prima e Mario Periccioli la seconda. L'Accademia, inoltre, nel più recente passato ha lavorato a lungo, di mente e di cuore, per il progresso tout-court dell'agricoltura italiana.

A Ferrara, nella richiamata rievocazione, si è sostanzialmente sottolineato, mediante una sintetica ed approfondita disamina storica e tecnico-economica, che:

- la bonifica non si ferma ma continua nel tempo, manifestandosi la necessità in un insieme articolato di esigenze interne ed esterne che si rinnovano di continuo;
- oggi più di ieri è necessario mantenere in vita Enti, quali sono i Consorzi di bonifica, che hanno dietro di loro una insostituibile quanto preziosa esperienza. Vedremo più oltre le ragioni di ciò.

* * *

Sono note a tutti le vicende di dottrina e di prassi che hanno portato nei primi decenni di questo secolo a dare unità di essenza giuridica e di struttura tecnica ed economico-agraria a quel vario complesso di attività e di opere in prevalenza o solo idrauliche o sistematorie-produttive, fino allora nel più dei casi non o non a sufficienza coordinate fra loro, verso precise finalità di bonifica e di messa a coltura di tante terre malsane e abbandonate, e che hanno avuto il loro preciso riferimento storico appunto nella nota legge n. 215 del 13.2.1933 sulla bonifica integrale.

Si può ben dire che in quegli anni, tra il passato ed il nuovo secolo, furono gettate le fondamenta per la formazione di un vasto, solido patrimonio fondiario, pubblico e privato, di crescente produttività e di durata secolare.

I tempi erano maturi per provocare, come in effetti avvenne, un salto di qualità concettuale ed operativo veramente netto nel settore bonificatorio.

* * *

E in verità si è trattato quasi di un salto triplo; per necessità anche finanziaria, onde instaurare ordinate priorità negli investimenti e coordinare quindi l'esecuzione delle opere atte a rendere la terra in grado di produrre; per necessità anche sociale, affinché vi fosse una partecipazione diretta e sistematica della mano pubblica, specie per l'attuazione delle opere fondamentali aventi due specifici elementi: di validità nel tempo al di là della privata previsione, e di elevato costo, ben oltre le possibilità dei singoli; per necessità infine anche e soprattutto economico-produttiva per agevolare in modo articolato i privati imprenditori in guisa che

i loro interventi, all'interno delle rispettive singole aziende agrarie, fossero coordinati con l'esecuzione delle opere di interesse generale e tali quindi da produrre la più elevata convenienza del complesso delle opere di bonifica e di trasformazione fondiaria.

La riprova che si era nel giusto, che era quello il momento della richiamata sintesi, si ebbe ben presto quando, in vario modo e per circostanze locali, la nuova metodologia e prassi bonificatoria fu largamente adottata, come lo è tuttora, in numerosi Paesi europei ed extra-europei, pur nelle situazioni talvolta anche profondamente cambiate.

* * *

Oggi l'attività di bonifica e di miglioramento fondiario trova una sua razionale motivazione, come fase operativa, nel fatto che non solo è in continuo divenire ma si integra come momento sovente preliminare, insostituibile sempre, con le altre fasi di intervento per il generale riassetto del territorio anche per la tutela ambientale, data la crescente interdipendenza sul territorio delle varie attività tra loro viepiù connesse pure in termini di partecipazione umana e di convergenze di interessi economici e finanziari.

Proprio per avviare l'esame sintetico sui lineamenti e sulle prospettive di fondo di questa nuova fase — delle connessioni, rapporti, interdipendenze, cioè, tra bonifica e miglioramento fondiario, tutela ambientale ed assetto del territorio — commemorando il cinquantenario della legge sulla bonifica integrale, ci siamo riuniti appunto oggi qui in Accademia.

* * *

Giudico che fosse inevitabile che il concetto di bonifica, nella sua più larga accezione dinamica, subisse un'ulteriore evoluzione.

Si tratta di delineare, con la massima consentita chiarezza, in cosa consiste siffatta evoluzione.

A me sembra che l'elemento nuovo — inesistente quando dai nostri Maestri, anzitutto Serpieri e con lui e dopo di lui Medici, Jandolo, Bandini, Tofani, fu genialmente concepita la bonifica come punto di convergenza dei vari interventi (idraulico, risanamento igienico e sanitario, messa a coltura delle terre, ecc.) fino allora per lo più separati e portati avanti in via autonoma per mano privata

e anche pubblica — sia questo che la bonifica deve essere considerata oggi come uno dei determinanti interventi che si rendono necessari, se si tende ad un ordinato processo di assetto del territorio e di tutela dell'ambiente.

* * *

Siffatti interventi, a bene riflettere, sono di somma importanza in quanto possono condizionare, e sempre di più col passare del tempo — ma lo avrebbe già potuto nel recente passato se lo sviluppo delle attività, soprattutto quelle del secondario, fosse avvenuto con saggio criterio di complementarietà e non di sopraffazione settoriale — ogni articolato e per quanto possibile armonico processo di sviluppo dell'intero settore produttivo ed economico del Paese.

Ne deriva, con evidenza, la crescente necessità di una programmazione che coinvolga pure, e per quanto si è fatto cenno in forma prioritaria, la struttura del territorio per quanto attiene alla regimazione delle acque, alla difesa dei boschi, alla tutela paesaggistica e ambientale, alle strutture fondiari delle aziende agricole. Si tratta di comparti che non possono più essere trascurati, come è avvenuto praticamente finora, quasi fossero secondari o peggio ancora fosse ineluttabile per essi subire ogni e qualsiasi aggressione all'insegna di un malinteso sviluppo dei settori secondario e terziario.

* * *

Prima, dunque, la bonifica era solo o soprattutto « integrale » come concezione autonoma e funzionale all'interno del settore agricolo; oggi si può e si deve, a mio parere, parlare di « *bonifica integrata* » nel senso delineato.

In questa rinnovata, moderna concezione della bonifica viene meno la finalità prima che aveva un tempo, quella di costituire un mezzo per sopperire alle esigenze di lavoro di una pressante massa di braccianti agricoli; si presentano al contempo nuove non meno urgenti necessità, nel più vasto e complesso contesto di confronti a livello comunitario ed oltre, fra le quali in particolare quelle connesse con l'attuazione delle trasformazioni fondiari atte a consentire la perenne evoluzione dell'agricoltura mediante l'impiego sempre più diffuso dei « mezzi tecnici » in continuo perfezionamento,

per tendere, in definitiva, verso rese unitarie più elevate e verso produzioni migliori in qualità.

D'inciso mi sia consentito di dire che sarebbe pertanto semplicemente assurdo, per non dire peggio, se così posso esprimermi, disperdere le rare, concrete competenze, acquisite attraverso prolungate e talvolta anche difficili prove, quali quelle che posseggono di certo una parte almeno dei Consorzi di bonifica, e non avvalersi invece della loro preziosa opera ed esperienza.

* * *

Per concludere, bene ebbe a dire Giuseppe Medici in un suo aulico discorso commemorativo di Serpieri e di Jandolo, precisando che il concetto economico della bonifica integrale aveva dei limiti — che vorrei ritenere di avere evidenziato sia pure sinteticamente in questa occasione — non altrettanto poteva dirsi della legge della bonifica formulata in modo da essere utile anche oggi.

Essa in effetti è viva; tanto che molte leggi successive, da quelle fondiarie a quelle regionali più recenti sulla bonifica, sui miglioramenti fondiari e sui piani zonalì, « si sono perfettamente innestate sul suo tronco ».

* * *

Certamente, preziosi approfondimenti verranno ora svolti dagli illustri colleghi relatori, ai quali mi permetto rivolgere, come ha fatto testè il Sig. Presidente, anche il mio sincero, affettuoso grazie per essere qui presenti ad esporci le loro attente, profittevoli riflessioni, in questo momento nel quale vedo correre davanti ai miei occhi, e così penso avvenga a molti dei presenti, un fervido, intenso periodo di tempo seppure talvolta duro e incerto quale fu quello dei primi frastornati anni di integrale attività bonificatoria.

BONIFICA E ASSETTO DEL TERRITORIO:
ASPETTI GIURIDICI

di Antonio Masi

1. Come è noto, il D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11 (art. 1, 2° comma, lett. h) ha precisato che il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste debba ritenersi comprensivo delle attribuzioni concernenti la « bonifica integrale e montana ». Il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (art. 66, 1° comma) ha confermato la pertinenza delle bonifiche alla materia regionale dell'agricoltura e foreste.

Tuttavia, l'art. 73 del D.P.R. 616/1977 (intitolato ai « consorzi di bonifica ») non può essere considerato soltanto « specificazione della norma generale ricordata con riferimento alle funzioni attinenti alla bonifica »¹. La formulazione di esso² fa, invece, ritenere che il legislatore delegato abbia inteso assicurare l'intangibilità del preesistente assetto organizzativo delle bonifiche imperniato sui consorzi.

Gli argomenti sui quali poggia tale soluzione sono noti, ma vanno richiamati per la loro perdurante rilevanza anche in ordine allo specifico tema in esame. Innanzitutto, come prescrive il citato art. 73 (del resto in conformità al D.P.R. 11/1972), « sono trasferite alle regioni le funzioni esercitate dallo Stato concernenti i consorzi di bonifica » (e non già, come prevedeva la proposta della commissione Giannini³, « le funzioni esercitate dai consorzi di bonifica »). In secondo luogo, la stessa norma precisa che sono rimasti « fermi... i poteri regionali di istituzione, fusione e soppressione

¹ In questi termini si è espresso, invece, il LORENZONI, in *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali. Commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382*, a cura di BARBERA e BASSANINI, Bologna, 1979, sub art. 73, p. 432.

² Come è stato evidenziato dal PALADIN, *Problemi attuali dei consorzi di bonifica*, in *Rivista di diritto agrario*, 1978, I, p. 784.

³ Cfr. in proposito PALADIN, *loco cit.*, nonché GIANNINI, in *Nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, cit., p. 13 e seg.

di cui all'art. 6 del D.P.R. 23 giugno 1961, n. 947 ». Il che — come è stato posto in risalto⁴ — implica il riconoscimento alle Regioni di poteri riguardanti la soppressione o la conservazione di singoli enti consortili, ma non il potere di una generale soppressione degli enti appartenenti alla categoria.

D'altra parte, la soluzione dell'ammissibilità della soppressione di intere categorie di enti non può desumersi neppure dall'art. 13 del D.P.R. 616/1977, la cui formulazione non consente di attribuire a tale norma « il significato di riconoscimento di una potestà regionale di disposizione dell'esistenza delle diverse categorie di enti, al di là dell'esercizio dei singoli poteri amministrativi previsti dalla legislazione precedente »⁵. Del resto, una soluzione siffatta non potrebbe essere accettata neppure a livello di interpretazione sistematica del D.P.R. 616/1977⁶, avendo questo specificamente disciplinato la sorte dei singoli enti (e, in particolare, quella dei Consorzi di bonifica mediante il già richiamato art. 73).

Dalle considerazioni che precedono risulta che le Regioni dispongono, nei confronti dei Consorzi di bonifica, di funzioni di vigilanza e tutela, nonché delle altre funzioni amministrative già spettanti allo Stato, ma non possono incidere sull'esistenza dei Consorzi di bonifica come categoria generale e, quindi, non possono nemmeno alterare tratti essenziali e caratterizzanti della loro configurazione.

Sotto tale profilo, va, in primo luogo, rilevato che il legislatore statale ha concepito i Consorzi di bonifica come enti di autogoverno degli agricoltori interessati (o tenuti) alla bonifica, pur temperando in qualche modo il peso della proprietà di ciascuno con il numero dei piccoli proprietari⁷. Da ciò consegue che non può essere alterato il rapporto che, alla stregua di una configurazione siffatta, deve sussistere fra contribuenza e voto⁸. Inoltre, tale carattere del consorzio non può essere snaturato⁹ da parte re-

⁴ PALADIN, *loco cit.*

⁵ PERICU, in *Commento al decreto 616 (D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616)*, coordinato da CAPACCIOLI e SATTA, Milano, 1980, *sub art. 13*, I, p. 278.

⁶ PERICU, *op. cit.*, p. 278 e seg.

⁷ SANDULLI, nel parere inedito intitolato *Sulla legittimità costituzionale del progetto di legge di iniziativa della giunta regionale della Regione Emilia-Romagna recante « Norme stralcio in materia di bonifica integrale e di bonifica montana. Delega di funzioni alle province e alle comunità montane »*, p. 8.

⁸ SANDULLI, *op. cit.*, p. 7 e segg., 23 e segg.; PALADIN, *op. cit.*, p. 789 e seg.

⁹ PALADIN, *op. cit.*, p. 791; SANDULLI, *op. cit.*, p. 24.

gionale attraverso l'inserimento negli organi di governo dei consorzi di rappresentanti degli enti autonomi territoriali in numero tale da comportare una conseguenza siffatta.

2. Le considerazioni che precedono sull'insopprimibilità dei Consorzi di bonifica come categoria generale trovano riscontro nell'ulteriore profilo della loro insostituibilità ai fini della realizzazione dell'attività di bonifica e, quindi, della perdurante rilevanza degli stessi in rapporto all'assetto del territorio¹⁰.

L'incidenza della bonifica sull'assetto del territorio è, infatti, evidente, se si considera che l'attività di bonifica consiste appunto nell'esecuzione, manutenzione e gestione di tutte le opere pubbliche e private finalizzate alla tutela, alla salvaguardia ed alla valorizzazione del territorio rurale.

Per quanto concerne manutenzione ed esercizio delle opere di bonifica va richiamato che tali funzioni competono ai consorzi in via permanente. Tuttavia, per le ragioni di seguito richiamate, deve ritenersi che il consorzio debba anche continuare ad essere l'« esecutore delle opere di bonifica » secondo l'ordine preferenziale stabilito dal R.D. 13 febbraio 1933, n. 215. Non vale, infatti, richiamare in senso contrario che la Regione (come già lo Stato) potrebbe provvedere direttamente alla realizzazione delle opere di propria competenza, anziché riservarla ai Consorzi. Contro una siffatta argomentazione va ribadito¹¹ che la legislazione statale vigente in tanto prevede i Consorzi di bonifica come persone giuridiche pubbliche, in quanto ne fa i perni dell'attività di bonifica tutte le volte in cui lo Stato non proceda direttamente all'esecuzione delle relative opere. Pertanto, anche la Regione che non proceda direttamente all'esecuzione di queste, non può non avvalersi con priorità degli enti specializzati previsti dalla legislazione statale, che sono appunto i Consorzi di bonifica¹².

Dalla legislazione statale deriva, dunque, anche un limite in ordine ai criteri di priorità da seguirsi per l'esecuzione delle opere

¹⁰ Nozione cui fa, in generale, riferimento il titolo V del D.P.R. 616/1977 in funzione del trasferimento alle Regioni di funzioni amministrative già dello Stato e di enti pubblici nelle relative materie (urbanistica, viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale). In proposito si veda NIGRO, in *Nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, cit., p. 445 e seg.

¹¹ Con il SANDULLI, *op. cit.*, p. 21 e seg.

¹² Cfr. in proposito MEDICI, *I Consorzi di bonifica nella Regione*, in *La Bonifica e l'assetto territoriale*, 1977, p. 20.

di bonifica. D'altra parte, l'opportunità di un limite siffatto trova riscontro in una serie di dati che avvalorano la soluzione prospettata. Innanzitutto, come è stato evidenziato dal Medici¹³, « il comprensorio consorziale, per essere organico ed efficiente, deve coincidere con unità idrografiche intere... E siccome, di regola, il comprensorio del consorzio non coincide con quello degli enti locali, sarebbe errato delegare ad essi l'esecuzione degli interventi di bonifica, in quanto, risultando parziali, di regola sarebbero frammentari e quindi improduttivi ». Inoltre, nella stessa logica, è opportuno mantenere, nei limiti del possibile, un collegamento fra manutenzione ed esercizio delle opere, da una parte, esecuzione delle stesse, dall'altra¹⁴. Infine, l'affidamento dell'esecuzione delle opere ai consorzi si ricollega al già richiamato principio della partecipazione degli interessati all'attività di bonifica¹⁵.

3. Dalle considerazioni che precedono sono risultati alcuni principi fondamentali in materia di bonifica che anche le Regioni, ai sensi dell'art. 117 della costituzione, devono rispettare.

In primo luogo, si è potuto riscontrare che i Consorzi di bonifica, in quanto enti di partecipazione e di autogoverno, devono essere organismi rappresentativi di tutte le categorie consorziate interessate all'attività di bonifica, sulle quali grava l'onere della manutenzione e dell'esercizio delle opere: il che deve riflettersi nella disciplina della ripartizione dei voti e della composizione degli organi consorziali.

Inoltre, dalla perdurante attualità dell'attività dei Consorzi di bonifica deriva la loro possibilità di azione in relazione all'assetto del territorio, dovendosi considerare opere di bonifica tutti gli interventi, realizzati nell'ambito dei comprensori di bonifica, finalizzati, come si è già richiamato, alla tutela, alla salvaguardia ed alla valorizzazione del territorio rurale, anche se gli effetti che ne derivano vanno, evidentemente, al di là di tale ambito. Ed infatti, per le ragioni già richiamate, anche la progettazione e l'esecuzione delle opere di bonifica (e delle connesse opere di miglioramento fon-

¹³ *Op. cit.*, p. 22.

¹⁴ MEDICI, *op. cit.*, p. 21.

¹⁵ Sull'importanza dei Consorzi di bonifica in relazione all'esigenza di una reale integrazione tra attività pubblica e privata si veda STUPAZZONI, *Agricoltura e bonifica come momenti essenziali della difesa del suolo e del territorio*, in AREL, *Una politica per la difesa del suolo*, Roma, 1983, p. 68.

diario) vanno affidate ai Consorzi, cui compete, comunque, la manutenzione e l'esercizio delle stesse.

Va, altresì, richiamato che non solo, a questa stregua, i Consorzi possono fungere da strumenti attuativi dei programmi regionali, ma che gli stessi — come ha, del resto, già evidenziato il Paladin¹⁶, ricollegandosi all'art. 11 del D.P.R. 616/1977 — possono fungere da soggetti propositivi. Il Consorzio ha, infatti, titolo per procedere all'elaborazione del piano generale di bonifica del proprio territorio¹⁷, il quale, in relazione al ruolo che i Consorzi sono chiamati a svolgere nella Regione, costituisce elemento della programmazione regionale¹⁸. Si deve, pertanto, prendere atto anche del ruolo propositivo che, nell'interesse generale, i Consorzi di bonifica possono assolvere in sede di programmazione generale in materia di assetto e difesa del territorio¹⁹.

Si tratta di principi fondamentali desumibili dalle leggi dello Stato nella specifica materia, la cui precisazione, come si è potuto riscontrare, non dovrebbe, di per sé, dar luogo a problemi. Ma certo la loro individuazione nell'ambito di una legge quadro disciplinante la materia della bonifica e dei relativi consorzi potrebbe costituire un punto di riferimento importante anche in rapporto alle esigenze del processo legislativo regionale.

¹⁶ *Op. cit.*, p. 795 e nota 68.

¹⁷ LEGA, *Per una legge-cornice in materia di bonifica*, in *Rivista di diritto agrario*, 1982, I, p. 123.

¹⁸ In tal senso si veda già MEDICI, *op. cit.*, p. 25.

¹⁹ Cfr. in proposito anche DELL'ANGELO e VANZETTI, *La Bonifica, oggi. Problemi e proposte*, Edagricole, Bologna, 1982, p. 14.

BONIFICA ED ASSETTO DEL TERRITORIO:
ASPETTI TECNICI ED AGRONOMICI
(parte relativa all'irrigazione)

di Francesco Liguori

1. « Caro Ingegnere, le sono affettuosamente grato di aver ricordato le mie parole al Congresso, e della sua lettera. Sì, sono sempre più convinto che l'unica via feconda per la cosiddetta riforma agraria sia quella della bonifica e della colonizzazione, purché intesa in quel largo, integrale senso che mi sono sempre sforzato di affermare ed elaborare ».

È questa la prima facciata di una lettera manoscritta che il Prof. Arrigo Serpieri scriveva all'Ing. Aldo Ramadoro presso l'Associazione Nazionale delle Bonifiche il 25 luglio 1946.

Per la benevolenza di un caro amico ne ho in mano l'originale, sbiadito nell'inchiostro, ma vivido nel suo significato e per me commovente nel ricordo, come più avanti cercherò di dirvi. « Al qual proposito » — continua Arrigo Serpieri sempre rivolto a Ramadoro — « voglio dirle che sto (finalmente) portando a termine un mio libro 'La bonifica nella storia e nella politica'. È un lavoro che ho iniziato una ventina di anni fa (proprio così), ma che non avevo mai trovato il tempo di portare a compimento: ora il tempo l'ho trovato ... anche troppo! ».

Una prima parte, storica, cerca di delineare lo sviluppo del bonificamento delle terre italiane dal medio evo ad oggi; una seconda parte vorrebbe essere la teoria o dottrina della bonifica così come oggi va intesa, in Italia.

« Sarà un libro di circa 300 pagine. Petrocchi ne ha veduto una parte in manoscritto. Non so ora se troverò un editore che si assuma l'impresa, senza qualche aiuto, se non altro di sicurezza di collocare un certo numero di copie: occorrendo mi rivolgerò alla vostra associazione per sapere se possa aiutare ».

Leggendo questa lettera, che si chiude con poche altre righe toccanti di rimpianto, di augurio e di saluto, ho ritrovato tutta intera la commozione vivissima che mi colse il cinque di giugno dello stesso anno '46 quando, tornato dalla mia prigionia, raggiunsi qui a Firenze il Prof. Serpieri nella sua casa di Via del Bobolino, dove da appena qualche giorno era rientrato: mio padre, che di Arrigo Serpieri era fraterno amico dall'età giovanile, mi aveva « comandato » di fare il possibile e l'impossibile per avere di Lui quelle notizie che gli mancavano ormai dai primissimi mesi del 1943. Arrigo Serpieri, commosso, abbracciò affettuosamente il giovane figlio dell'amico ed insieme piangemmo. Seduti poi di fronte ad una finestra che guardava lo stupendo panorama verso la collina di Poggio Imperiale parlammo a lungo, raccontandoci le rispettive vicende: riferire i contenuti del colloquio non posso farlo nemmeno oggi, perché essi appartenevano ed appartengono tuttora a Lui. Ma non tradisco certamente la sua memoria né il suo stile di uomo se affermo oggi che proprio la contenutezza dei suoi spunti di ribellione e di recriminazione verso la ingenerosità e la cattiveria di alcuni uomini nei suoi confronti, espressi per altro senza malanimo, ma solo con profondo senso di stupore e di delusione, me lo fecero apparire davvero come un gigante per la rettitudine morale, l'onestà intellettuale, il vigore del pensiero.

Il cinquantenario della legge sulla bonifica integrale, una stupenda intuizione tecnico-giuridica e socio-economica che segnerà sempre, anche in futuro, il cammino evolutivo dell'agricoltura italiana, ha dato occasione a numerose celebrazioni in tutto il Paese, prima e più significativa di tutte quella di Ferrara, promossa e voluta dall'Associazione Nazionale delle Bonifiche ed Irrigazioni sotto la sapiente regia del Senatore Medici, anche oggi qui fra noi a portarci la voce della propria esperienza e della propria autorevolezza. Qualcuno perciò potrebbe considerare l'incontro odierno superfluo e ripetitivo, anche perché appena il mese scorso vi è stato in questa stessa città un altro importante convegno sulla bonifica in Toscana.

Ma la celebrazione fatta in questa sede — secondo la interpretazione che di essa mi piace dare — più che collocarsi in un panorama di ulteriori approfondimenti e valutazioni circa l'enorme ricaduta di effetti positivi procurati dalla bonifica integrale in termini di uso e di assetto territoriale, di impulso produttivo, di realizzazioni tecniche, di effetti agronomici e quindi di globale svi-

luppo economico, si caratterizza e si illumina di un significato diverso, più bello perché più umano e personalizzato: avviene infatti in questa Firenze da Lui amatissima, che lo ha visto per tanti anni docente della Facoltà di Agraria nonché Presidente dell'Accademia economico-agraria dei Georgofili, le due istituzioni cioè che si sono fatte promotrici di questo incontro.

2. Nella introduzione al Trattato su « La bonifica nella storia e nella dottrina », che è il titolo definitivamente dato al libro preannunciato nella lettera all'Ing. Ramadoro prima ricordata, risulta evidente come Arrigo Serpieri abbia avuto sempre una visione unitaria del rapporto strettissimo fra terreno ed acqua, due risorse già allora da lui indicate tra quelle a disponibilità limitata. Egli dice infatti: « Possiamo oggi definire la bonifica integrale — o semplicemente la bonifica — come la coordinata attuazione di tutte le opere ed attività che occorrono per adattare la terra e le acque ad una più elevata produzione e convivenza rurale ».

Ancora più chiara l'affermazione teorico-concettuale con cui Egli dà l'avvio al paragrafo 25 della Sua opera, che si intitola appunto *Le bonifiche irrigue*:

« Quando per bonifica si intendeva solamente il prosciugamento del suolo, la irrigazione, come apportatrice di acqua ai terreni che ne difettano, apparve quasi il contrapposto di quella. Ma poi si constatò che prosciugare i terreni senza preoccuparsi di porre la nuova coltura in adatte condizioni di approvvigionamento idrico poteva significare conseguire risultati meno favorevoli, se non negativi; talché le opere intese a portare il terreno nel migliore stato di umidità furono considerate come complementari alla bonifica idraulica. Oggi, nel nuovo più largo concetto di bonifica integrale, la irrigazione appare come uno dei mezzi che, coordinato con gli altri, concorre a conseguire dal suolo i noti fini di più elevate produzioni e vita rurale. Resta tuttavia che essa ha talune sue proprie caratteristiche che la differenziano dalle altre opere di bonifica e rendono opportuno dedicarle qualche particolare osservazione ».

Queste affermazioni di Arrigo Serpieri conservano ancora oggi una validità sostanziale nella loro logica, nella loro impostazione e nella loro finalità.

È stato recentemente posto in evidenza dall'ANBI (Associazione Nazionale delle Bonifiche delle Irrigazioni e dei Miglioramenti fondiari) che in Italia la grande irrigazione, quella cioè con approvvi-

gionamento non individuale, è nata con i Consorzi irrigui, trasformati nel tempo in Consorzi di Bonifica. Secondo uno studio recente eseguito dall'INEA (Istituto Nazionale di Economia Agraria) con il contributo del M.A.F. (Ministero Agricoltura e Foreste) e pubblicato lo scorso anno 1983, sono ben 246 i Consorzi e gli Enti con irrigazione collettiva aventi impianti già in servizio (186) e/o in via di realizzazione (86), per una superficie dominata di oltre 3 milioni di ha., una superficie irrigabile superiore a 2,5 milioni di ha. ed una disponibilità totale di 1.685 mc/sec. pari cioè ad una dotazione continua media di 0.67 lt/sec/ha. Notevole è il divario della disponibilità di acqua tra nord, centro, meridione ed isole, dove ad esempio la dotazione continua media si abbassa a soli 0,28 lt/sec/ha.: l'acqua è scarsa dove più ce ne sarebbe bisogno. Se a quella servita collettivamente dalla gestione dei Consorzi di Bonifica aggiungiamo la superficie dei terreni resi irrigui con approvvigionamenti individuali (pozzi, laghetti collinari, piccole derivazioni, ecc.) e serviti da impianti aziendali di varia natura, superiamo in Italia largamente i 3,5 milioni di ettari dominati e ci collochiamo in una posizione di tutto rispetto nel panorama mondiale; questo senza tener conto di quegli altri progetti, esecutivi, di massima e preliminari (in totale 752) rilevati attraverso una indagine ad hoc del M.A.F., che fanno sommare ad oltre 2 milioni gli ettari che dovrebbero nel prossimo trentennio essere resi irrigabili con nuove opere equamente ripartite ed equilibrate fra nord, centro e meridione.

Il panorama sarebbe del tutto incompleto se non ponessimo l'accento anche sui progressi indiscutibilmente raggiunti: nelle tecnologie applicate alla provvista ed alla distribuzione dell'acqua; nell'uso di attrezzature ed apprestamenti tecnici ognora più efficienti e sofisticati, grazie all'avanzamento delle discipline scientifiche relative all'idraulica, all'agronomia, alla meccanica, alla biologia, all'elettronica; nell'adattamento degli interventi pubblici alle molteplici e diversificate esigenze di sviluppo correlate all'uso dell'acqua; nel miglioramento delle condizioni umane, sociali ed economiche di vaste plaghe del territorio nazionale. Aver raggiunto tali traguardi non significa forse aver colto e valorizzato la lungimiranza e la forza dell'idea di Arrigo Serpieri intesa a far rientrare anche l'irrigazione nella « integralità » del suo intento bonificatorio?

Certo, dal 1933 tante cose sono cambiate: il nostro non è più un Paese contadino!

Perciò la concorrenza fra le possibili destinazioni d'uso dell'ac-

qua accentuerà i motivi di antagonismo fra i fabbisogni crescenti dei diversi settori di attività e porterà necessariamente a confronti tali da indurci a riflettere molto seriamente tanto sui criteri di scelta delle tecniche relative agli impianti ed ai metodi di distribuzione da adottare in agricoltura, tanto sulle valutazioni delle ricadute economiche ottenibili dagli investimenti. Avviene quasi sempre infatti che quando è necessario assumere la responsabilità di una scelta — settoriale o territoriale che sia — rivolta e coerentemente finalizzata all'impiego più produttivo di una risorsa a disponibilità limitata capace di incidere profondamente sulla evoluzione produttiva di un territorio e quindi sullo sviluppo delle condizioni di vita delle popolazioni, spesso vengono dalle parti in gioco esasperati atteggiamenti difensivi di interessi preconstituiti. Possono derivarne allora posizioni antitetiche che bisogna avere la forza di contenere e di respingere, specie quando ostacolano il comune generale progresso e riescono a complicare il quadro dei rapporti politici, istituzionali e sociali a livello locale ed anche a quello nazionale.

La impegnativa ed entusiasmante esperienza vissuta per molti anni alla presidenza di un grosso ente d'irrigazione mi fa dire d'altra parte che di queste cose non c'è affatto da stupirsi. Basta infatti pensare alla molteplicità delle prospettive di sviluppo connesse all'uso dell'acqua in una struttura economica, produttiva e sociale estremamente diversificata quale esiste nella realtà italiana; dove le compatibilità delle destinazioni idriche sono obiettivamente rese difficili e complicate dalle condizioni geoclimatiche e morfologiche, dalle caratteristiche dei vari modelli di insediamento sul territorio, dal proporsi — in un periodo breve solo di qualche decennio a noi più vicino — di fabbisogni elevati e crescenti per usi civili, industriali, agricoli, turistici, di navigazione interna, di sanità delle aste fluviali. L'incremento pressoché repentino e temporalmente concentrato di una grande domanda idrica per soddisfare a così numerose esigenze sta inducendo in modo evidente verso criteri di più attenta valutazione del rapporto costo-benefici e quindi di confronto oggettivo nel procedere a programmazioni operative concernenti l'utilizzazione agricola. Sono finiti i tempi in cui gli operatori, i progettisti ed i pianificatori degli approvvigionamenti idrici per l'agricoltura avevano potuto impostare con relativa facilità i propri programmi ed assumere comportamenti fondati su decisioni e scelte operative sostanzialmente autonome in prevalenza finalizzate alla irrigazione, senza porsi eccessive remore e preoccupazioni di fronte

ad una disponibilità idrica non molto contesa ed ancora non assoggettata a rilevanti concorrenze dei settori extragricoli. In altri termini solo nei tempi più recenti il progressivo rapido accrescimento della domanda ha creato competizione d'uso dell'acqua fra numerosi settori di utenza, inducendo profonde modificazioni nei tradizionali metodi di pianificazione della risorsa ed attenuando per l'agricoltura quel privilegio di cui nel passato aveva goduto. Poiché d'altra parte è ampiamente dimostrato che nel nostro Paese l'irrigazione rappresenta il maggior fattore di consolidamento e di sviluppo delle produzioni agricole, si evidenzia maggiormente la necessità che il problema dell'acqua per uso agricolo debba essere esaminato con la massima chiarezza ed interpretato alla luce dell'evoluzione dei consumi, delle tecniche e degli strumenti applicativi oggi disponibili nonché delle modificazioni che possono essere indotte nel panorama della futura agricoltura dalle recenti decisioni comunitarie, che dovranno necessariamente indurci a qualche profonda riflessione.

3. Sino a non molto tempo fa un tecnico cui fosse stato affidato l'incarico di un progetto di trasformazione irrigua destinato ad una singola azienda o ad un comprensorio di piccole dimensioni si limitava, nella generalità dei casi, ad un esame accurato delle condizioni agronomiche, economiche e sociali dell'ambiente ristretto dove il progetto stesso doveva essere inserito. Sulla scorta dell'analisi idrologica e delle quantità di acqua disponibile, sceglieva poi le migliori soluzioni tecnico-progettuali, mirando quasi esclusivamente alla composizione ed alla armonizzazione dei diversi parametri onde pervenire alla ottimizzazione della suscettività alla trasformazione irrigua. Di fronte ad una congenita situazione di pesante e pressoché generale deficit produttivo, non potendosi contare sull'effetto dell'interscambio agro-alimentare ancora non esteso, liberalizzato, facilitato e stagionalizzato come oggi, si presupponeva che il mercato dei prodotti agricoli rimanesse stabile, tale cioè da non subire turbative o contraccolpi in conseguenza della trasformazione irrigua e della immissione di una quantità maggiore di prodotto. In breve veniva considerata come fissa quella che nel corso degli anni, soprattutto per effetto della P.A.C. (Politica Agricola Comune), è certamente diventata una variabile in grado di condizionare l'esito economico dell'investimento progettato. Un ragionamento di questo tipo non è assolutamente accettabile ora, tenuto conto della quantità e della importanza delle opere irrigue che l'in-

tervento pubblico propone e rende possibili un po' in tutto il Paese, con particolare accentuazione nelle aree meridionali.

In questo caso infatti insorgono gravi problemi di indirizzo produttivo e di mercato che vanno esaminati alla luce dell'ampiezza delle ripercussioni che la trasformazione irrigua può provocare sugli assetti più o meno consolidati di natura commerciale, cosicché gli aspetti agronomici, economici e di mercato hanno tra loro una stretta connessione e vanno trattati congiuntamente.

Il giorno 3 maggio scorso il C.N.E.L. (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro) ha presentato e discusso in Assemblea aperta i risultati di uno studio molto originale, attento e puntuale, che ha occupato per alcuni mesi la Commissione Agricoltura da cui era stato promosso. Molte le sedute che ci hanno tenuti impegnati fino alla stesura, da parte del Consigliere prof. Michele De Benedictis, di un Rapporto su « La bilancia agro-alimentare e politica agraria ». Nella parte finale di tale Rapporto, là dove si ipotizzano obiettivi e strumenti di una nuova P.A.C. si legge testualmente: « Le pressioni più preoccupanti sulla nostra bilancia agro-alimentare provengono, come si è accennato, dagli scambi con i nostri partners comunitari. Tutto lascia ritenere che nei prossimi anni alle penalizzazioni produttive e finanziarie a carico della nostra agricoltura, verranno anche ad aggiungersi penalizzazioni consistenti sul terreno degli scambi commerciali. Se i costi delle prime possono trovare una qualche giustificazione nella esigenza di riportare ordine a livello comunitario nella crescita delle produzioni e delle spese, del tutto iniqui sarebbero i costi associati al secondo tipo di penalizzazioni. Appare perciò quanto mai opportuno che da parte italiana si metta a punto una strategia capace di contenere o eliminare questo tipo di costi: se, come si è ricordato, la seconda metà degli anni '70 è stata contrassegnata dalla richiesta e dal conseguimento da parte italiana di « contropartite finanziarie », la seconda metà degli anni '80 dovrà essere contrassegnata dalla richiesta e dal conseguimento di « contropartite commerciali ». Se i nostri mercati debbono svolgere la funzione di valvola di sfogo per le eccedenze nord-europee, e si è visto che l'orientamento a generalizzare il sistema delle quote rende ineludibile questa prospettiva, appare del tutto legittimo esigere una maggiore certezza di sbocco per le nostre produzioni mediterranee. Sotto il profilo strettamente economico, un mercato altamente protetto e ripartito per quote attenua notevolmente l'ipotesi basilare

della libera circolazione delle merci, predeterminando, in larga misura, la direzione dei flussi commerciali tra le zone eccedentarie e quelle deficitarie. Alla preesistente sperequazione tra produzioni continentali e produzioni mediterranee, connessa al diverso grado di sostegno e di garanzia, si viene così ad aggiungere una ulteriore ed altrettanto perniciosa sperequazione commerciale.

Un secondo, ed altrettanto robusto, argomento per sostenere l'accoglimento del principio della « parità commerciale », ha a che fare con le scelte relative alle destinazioni produttive delle nuove superfici irrigue nel Mezzogiorno. Se intendiamo perseguire, sia pure gradualmente, l'obiettivo di aggiungere mezzo milione di ettari alla superficie irrigabile nel Mezzogiorno, il problema della sua utilizzazione non è certo di poco conto. Bloccate le produzioni continentali eccedentarie (latte e zucchero in primo piano), il ventaglio delle opzioni produttive risulta fortemente ridimensionato: pur riservando una fetta di una qualche consistenza alle colture proteaginoso (una volta risolti alcuni problemi tecnologici), appare inevitabile che l'ortofrutta finisca per fare la parte del leone. Il problema dello sbocco commerciale delle nuove produzioni deve essere posto, e trovare una qualche soluzione, anche a livello comunitario ». Non sono necessari commenti, se non per dire che una mancata soluzione nel senso indicato si porterà certamente dietro un ulteriore aggravio del deficit agricolo della nostra bilancia commerciale.

Se dunque è importantissimo pervenire alla individuazione dei parametri geologici ed agronomici per classificare i vari tipi di terreno e quindi stabilirne la potenzialità produttiva in funzione delle sue caratteristiche e delle forme di gestione dell'impresa, ancora più determinante per le scelte da farsi è la condizione di mercato dei prodotti che vengono incrementati con l'uso dell'acqua.

Le caratteristiche genetiche delle piante coltivate ed il buon uso dei fattori e delle moderne tecnologie applicate procurano il buon esito delle produzioni, purché si operi in un ambiente che esalti ed ottimizzi le une e gli altri. Nel nostro paese la bonifica prima e l'irrigazione poi hanno ampliato le superfici atte a ricevere colture intensive, posto che il più rilevante effetto tecnico della irrigazione sta nel fatto che con essa il sistema produttivo acquisisce un elevato grado di elasticità, offrendo così un ventaglio di alternative negli indirizzi e negli ordinamenti colturali altrimenti impossibili in agricoltura asciutta.

Ora, di fronte alla rilevanza delle realizzazioni già eseguite, in corso e di futura attuazione ed in presenza di metodi e di tecnologie capaci di incrementare l'efficacia produttiva dell'intervento irriguo, chiaro è che la destinazione colturale delle superfici irrigabili dipenderà sì da taluni condizionamenti di ordine tecnico (agronomici, idraulici, strutturali, organizzativi, gestionali, ecc.) e di ordine economico (costo dei prodotti intermedi e dei fattori di produzione, prezzo finale dei prodotti agricoli, prospettive di mercato, ecc.). Nel quadro generale però i condizionamenti di natura politica (politica agricola comune, convenzioni con i paesi emergenti, accordi di libero scambio, ecc.) finiranno per essere prevalenti.

Il più serio dei pericoli e dei conseguenti sicuri insuccessi sarebbe proprio quello di proseguire nelle tendenze produttive in atto senza congrue riflessioni e con il rischio reale di veder crescere con l'irrigazione produzioni già eccedentarie. Come pure c'è da ricredersi sul fatto che l'irrigazione risolva sic et simpliciter tutti i problemi agronomici: terreni e coltivazioni hanno proprie specifiche esigenze e discostarsene è consentito in misura limitata e nell'ambito di un ristretto ventaglio di parametri tecnici ed ambientali. Ecco dove nasce un'altra esigenza primaria, quella cioè relativa al miglioramento della capacità professionale degli operatori agricoli per la gestione di uno strumento di produzione impegnativo e talvolta sofisticato quale l'irrigazione, specie nelle zone dove essa ha un carattere fortemente innovativo.

4. Molti altri aspetti e problemi dell'irrigazione, tutti rilevantissimi per il nostro futuro, sarebbero meritevoli di approfondimento, ma non credo che quella di oggi sia l'occasione migliore.

Ricordo solo a mò di esempi il riordino delle utenze, l'ammmodernamento degli impianti, la tariffazione, la automazione degli impianti e delle gestioni, la valutazione dell'impatto ambientale e sociale dei progetti irrigui, l'organizzazione dei servizi di assistenza tecnica, la definizione infine di una legge-quadro sui Consorzi di bonifica e di irrigazione. Le problematiche non si esauriscono nemmeno così ed in poche pagine è impossibile introdurre il discorso sugli altri elementi di novità propri della sfera tecnologica più che nelle impostazioni generali e di programma. È che tutta la materia diventa via via più complessa e difficile per le implicazioni e le interazioni interne al settore primario e per i rapporti di esso

con gli altri sistemi produttivi, con il territorio, con il suolo, con l'economia, con le istituzioni.

Lo scorso anno, alla giornata che la Fiera di Verona dedica di consueto all'irrigazione trovai molto coraggiosa e realistica l'esposizione da parte del dott. D. Cavazza di alcune sue considerazioni sulla convenienza dell'irrigazione nel momento attuale.

« Fino ad oggi — egli diceva — non era mai successo che si dubitasse sulla utilità dell'irrigazione. Per secoli i nostri antenati hanno scavato canali, rogge e bialere, scrivendo le più belle pagine della storia dell'agricoltura ». « E adesso da molte parti c'è chi fa i conti delle spese di energia, di lavoro e dell'utile che se ne può ricavare e un sacco di gente pensa sul serio di tenere i rotoloni sotto il capannone e che davvero non convenga più irrigare. Ma il problema è infinitamente più completo e richiederebbe settimane di tempo per vagliarlo e la partecipazione di decine di tecnici per risolvere tutti i risvolti di economia, di tecnica, di politica. E non sono così presuntuoso da liquidarlo in poche pagine ed in venti minuti ». È quest'ultima affermazione certamente condivisa da me e, credo, da quanti hanno la responsabilità di decisione sulle cose da fare.

5. Con la bonifica integrale buona parte del territorio nazionale è stato modellato alle molteplici esigenze non solo agricole di un Paese in crescita; l'irrigazione, dove attuata, ne ha esaltate le suscettività. Rimane però il fatto che, stando alla già ricordata indagine dell'INEA, la superficie effettivamente irrigata è di 1,44 milioni di ettari pari dunque a solo il 68% della irrigabile, percentuale che cala al 50% circa nel Mezzogiorno. Ora, nella speranza e nell'attesa che molti dei nodi e dei vincoli interni e comunitari trovino una via di soluzione in un ampio disegno di integrazione politica tra la Comunità ed il resto del Mondo, non converrà forse procedere ad un rallentamento del « nuovo » ed impegnarsi per assicurarci una più sollecita ricaduta degli investimenti pubblici già effettuati? Completare le opere in corso; finanziare quelle che accelerano l'utilizzo delle acque già disponibili; ammodernare le reti a più alto costo di esercizio; favorire le soluzioni tecniche che riducano il vincolo energetico: tutto ciò porterebbe alla razionalizzazione dell'esistente senza penalizzare le linee dello sviluppo agricolo coordinato sul piano della politica interna e comunitaria.

Nella situazione attuale per contro sono maggiormente preoc-

cupato dall'evidente rallentamento dell'opera di bonifica e di difesa del territorio, tante volte denunciato dal Presidente Medici. La manutenzione della bonifica è cosa delicata, difficile, costosa, ma indispensabile in un territorio che è particolarmente aggredibile dagli eventi meteorici e dalle altre cause di dissesto. La mia opinione è che occorrerebbe sollecitare preferibilmente in questa direzione l'impegno politico e finanziario delle autorità di Governo. Se, come spero, questa mia proposizione venisse accettata e fatta propria da questo Convegno, sarebbe un altro modo per rendere omaggio alla dottrina ed al pensiero di Arrigo Serpieri.

BONIFICA E ASSETTO DEL TERRITORIO: ASPETTI TECNICI ED AGRONOMICI

di Massimo Cordero di Montezemolo

Il cinquantenario della legge Serpieri ha fornito l'occasione per una attenta rilettura del provvedimento del 1933, rilettura che ne ha confermato la piena validità per la salvaguardia del territorio e per la valorizzazione produttiva agricola.

Ma nei 50 anni trascorsi alcune mutazioni sono avvenute e, benché non incidano sulla confermata validità della legge, di esse si deve tener conto sul piano tecnico e quindi sul modo di operare.

È stato giustamente ricordato che la bonifica ha rappresentato in Italia il primo esempio di pianificazione. Secondo la legge, individuati i territori nei quali era necessario rimuovere le cause che impedivano una radicale trasformazione degli ordinamenti produttivi, un unico piano: il piano generale di bonifica, prevedeva tutti gli interventi e un unico ente: il Consorzio di bonifica, doveva realizzare le opere. Questa impostazione rispondeva a due esigenze fondamentali: il coordinamento degli interventi e la loro concentrazione in delimitati territori.

Il nostro Paese, fondamentalmente agricolo sino a pochi anni orsono, ha così ottenuto dalla bonifica vasti territori che sono anche i più produttivi. Basti considerare che la superficie servita da opere di scolo supera i 4 milioni di ettari, pari al 65% del territorio di pianura. Di questi, oltre 1 milione di ettari hanno bisogno di impianti idrovori, con oltre 2.300 pompe. Si aggiunga che lo sviluppo dei canali di scolo è di 36.000 Km.

Orbene, mentre restano immutate le finalità della bonifica, si è attenuato il concetto della concentrazione e si è espansa la zona di intervento.

Ripartizioni geografiche	Superfici servite da opere di scolo *		
	Naturale	Meccanico con impianti di sollevamento	Totale
Nord	1.306.000	1.004.000	2.310.000
Centro	760.000	75.000	835.000
Mezzogiorno	943.000	62.000	1.005.000
Italia	3.009.000	1.141.000	4.150.000

Col passare degli anni sono stati classificati tra i comprensori di bonifica territori sempre più vasti. Prima della guerra 1915-18 col termine di bonifica si intendeva solo la bonifica idraulica (con la sola eccezione dell'Agro Romano, classificato di bonifica solo in parte) e la relativa superficie era prevalentemente nell'Italia settentrionale:

Italia settentrionale	Ha	968.000	56% *
Italia centrale	Ha	113.000	6%
Italia meridionale	Ha	553.000	31%
Italia insulare	Ha	138.000	7%
	Ha	1.772.000	100%

Nel 1930, prima della revisione legislativa del 1933, ma dopo l'approvazione della legge sulle trasformazioni fondiarie di pubblico interesse del 1934, le superfici incluse tra i comprensori di bonifica erano state valutate come segue:

	Bonifiche Idrauliche	Comprensori trasform. fond.	Totale *
Italia settentrionale	Ha 995.000	Ha 1.161.000	2.156.000
Italia centrale	Ha 317.000	Ha 776.000	1.093.000
Italia meridionale	Ha 718.000	Ha 1.111.000	1.829.000
Italia insulare	Ha 114.000	Ha 930.000	1.044.000
Totale	Ha 2.144.000	Ha 3.978.000	6.122.000

Negli anni successivi al 1933 la classifica dei comprensori di bonifica è stata riveduta ed estesa ad altri territori. Un'indagine fatta eseguire nel 1946, all'indomani della seconda guerra mondiale,

dalla Commissione Economica presso il Ministero per la Costituente, ha consentito di arrivare alle valutazioni e alle distinzioni riportate nella tabella che segue:

Riparto delle superfici classificate fra i comprensori di bonifica (1946) *					
Compartimenti	Bonifiche idrauliche di pianura	Bonifiche a carattere irriguo	Complessi estensivi di trasformaz. fondiaria	Bonifiche montane e collinari	Totale
Italia settentr.	1.728.000	598.000	350.000	941.000	3.617.000
Italia centrale	221.000	23.000	664.000	606.000	1.514.000
Italia meridion.	430.000	39.000	1.398.000	625.000	2.492.000
Italia insulare	83.000	15.000	1.804.000	160.000	2.062.000
Totale	2.462.000	675.000	4.216.000	2.332.000	9.685.000

Nel secondo dopoguerra, la classifica dei comprensori di bonifica è stata, infine, ulteriormente estesa, essendo stata attribuita a tutti i territori considerati ai fini dell'applicazione delle leggi di riforma fondiaria del 1950. I due milioni di ettari circa di nuova classifica ricadono, infatti, per intero nel Mezzogiorno continentale e insulare.

Nel 1964 il Ministero dell'Agricoltura ha pubblicato nell'« Atlante della bonifica » i dati seguenti:

Italia Settentrionale	Ha	3.448.147	27%
Italia centrale	Ha	2.103.079	16%
Italia meridionale	Ha	3.681.722	28%
Italia insulare	Ha	3.823.676	29%
	Ha	13.056.624	100%

Tale superficie è inferiore a quella attuale, in quanto non tiene conto delle classifiche successivamente disposte dalle Regioni, quali ad esempio il Veneto e il Friuli in attuazione delle competenze loro trasferite dallo Stato con il D.P.R. n. 616/1977. Il dato sopra riportato è tuttavia sufficiente per porre in evidenza il migliore equilibrio distributivo tra Nord e Sud.

* Per i dati contrassegnati dall'asterisco cfr. P. BEVILACQUA e M. ROSSI DORIA, *Le bonifiche in Italia dal '700 a oggi*, pp. 64-67, Laterza, Bari 1984.

Alla bonifica integrale si è aggiunta la classifica di bonifica montana per effetto della legge 991/1952. In gran parte si è avuta una sovrapposizione delle due classifiche, ma si può stimare che, complessivamente, si siano superati i 18 milioni di ettari.

L'incremento della superficie di intervento non deriva soltanto dall'influenza di due avvenimenti pur importanti quali la riforma agraria e la legge n. 991 per la montagna, ma deriva anche da un'ampliamento del concetto di bonifica.

Superata, infatti, la fase di conquista di nuove terre da coltivare, oggi si tende a conservare gli ambienti naturali ed è interessante constatare come proprio i Consorzi di bonifica siano diventati i più validi tutori dei residui « luoghi umidi ». D'altra parte, la riduzione della popolazione attiva in agricoltura da oltre il 50% a circa il 10% attuale, ha fatto cessare quella « fame di terra » che ha caratterizzato il periodo anteguerra e quello del decennio successivo.

Il concetto della nuova bonifica è stato anticipato proprio qui a Firenze fin dal 1970 dal Presidente Medici al Convegno delle bonifiche.

Il nostro tempo, ha affermato nella sua relazione, non è più quello di Arrigo Serpieri, il quale elaborò i principi della bonifica integrale in condizioni economiche e sociali profondamente diverse da quelle attuali. La nuova bonifica riguarda l'intero territorio, un territorio in cui l'impetuoso sviluppo degli insediamenti non agricoli nelle campagne crea nuove esigenze, per soddisfare le quali la bonifica deve rivedere i suoi programmi, sia per quanto riguarda le opere nuove, sia e soprattutto per quanto riguarda l'ammodernamento e la gestione di quelle esistenti. Un territorio in cui la stessa attività agricola si è profondamente modificata per le nuove tecniche, per lo sviluppo della meccanizzazione e per le diverse strutture aziendali.

Su questa linea si può constatare che si sono mosse alcune Regioni, quali ad esempio, il Veneto e il Friuli che hanno classificato di bonifica l'intero territorio regionale non montano e quindi esteso ad esso, attraverso i Consorzi, l'attività di bonifica.

Come in precedenza affermato, non cambiano le finalità della bonifica, ma sono cambiate soltanto le esigenze e quindi il modo di operare per soddisfarle.

La bonifica resta sempre imperniata sui suoi cardini fondamentali che sono la difesa del suolo, la regolazione delle acque e la

loro utilizzazione, la creazione di un ambiente idoneo all'esercizio di una moderna agricoltura.

Sul piano tecnico il modo di operare si trova di fronte a nuovi problemi.

Il generale ed intenso sviluppo economico ha reso più importante la protezione del territorio, più alto il rischio delle alluvioni, più pesanti i danni recati dal non tempestivo sgrondo delle acque.

Nell'ultimo ventennio, mentre l'esistente sistema di canali di bonifica veniva esteso, come detto, a 36.000 km., la sua capacità di ricezione e di smaltimento delle acque diminuiva poiché la quantità di acqua in esso confluyente aumentava.

Al Congresso di Rovigo dell'Associazione delle Bonifiche, nel 1980, la relazione Medici ha elencato le cause che maggiormente contribuiscono al profondo mutamento dell'ambiente fisico ed economico. Si impone quindi la necessità di una migliore difesa dell'ambiente, il che significa anche la nascita di nuove esigenze per i Consorzi nel settore della bonifica idraulica. Nella relazione Medici si sottolineavano i seguenti fenomeni:

- a) l'urbanizzazione di estese aree — le cui acque scolano nei canali di bonifica — che ha richiesto l'impermeabilizzazione di suoli, la copertura di canali, e un maggior grado di sicurezza contro le alluvioni; da qui l'aumento della velocità di corrivazione delle acque di superficie e la conseguente esigenza di aumentare i coefficienti idrometrici;
- b) lo sviluppo turistico di molte zone litoranee e la conseguente valorizzazione delle spiagge, che esigono più sicure difese dal mare;
- c) il diffondersi delle lavorazioni profonde del suolo agrario e l'espandersi della frutticoltura, dell'irrigazione, del drenaggio sotterraneo, che richiedono l'aumento del franco di bonifica;
- d) il costipamento dei terreni, che sempre si verifica in conseguenza della bonifica idraulica, ma che è stato più forte del previsto;
- e) la meccanizzazione che comporta campi lunghi e maggior profondità di coltivazione e quindi una diversa sistemazione idraulica, sia in pianura, sia, soprattutto in montagna;
- f) l'eccessiva estrazione d'acqua e di metano dal sottosuolo, che ha sconvolto l'assetto idraulico di molte zone;

- g) la crescente pensilità degli alvei e nuovi sbarramenti, che hanno mutato il regime di molti corsi d'acqua, nei quali trovano recapito le acque di bonifica;
- h) l'erosione dei litorali marini, in cui sfociano i canali di bonifica, che ha creato nuovi problemi idraulici.

Gli argomenti così sinteticamente enunciati meriterebbero ciascuno un'ampia trattazione, ma sarebbe veramente superfluo farlo in una sede come questa. I Georgofili ben conoscono questi problemi e ad alcuni di essi è da tempo dedicata l'attività di studio dell'Accademia.

Giova peraltro citare una affermazione più volte ripetuta dal Senatore Medici e cioè che la bonifica, con le opere idrauliche e con l'irrigazione, deve tendere al miglior equilibrio tra aria e acqua nel suolo onde porre le piante nelle migliori condizioni di vegetazione.

Certo è che le reti scolanti sono ormai insufficienti e che le idrovore, come tutti gli impianti realizzati dall'uomo, sono invecchiate.

Le mutate condizioni sociali del Paese impongono nuovi metodi per assicurare la salvaguardia del territorio. Così, il forte aumento del costo del lavoro avrebbe richiesto l'ammodernamento e l'automazione degli impianti idrovori e il rinnovamento dei canali.

Anche l'inquinamento delle acque ha creato problemi nella bonifica. I canali di bonifica sono vettori di tutte le acque, nella maggior parte dei casi anche quelle dei centri abitati ricadenti nel comprensorio, quelle industriali, ecc. Se nei tempi passati l'inquinamento era modesto, oggi, non ancora sufficientemente ridotto dagli effetti della legge Merli, ha raggiunto limiti non sopportabili, creando problemi gravi per il mantenimento in efficienza delle reti scolanti e dei macchinari. Ciò, oltre ad aggravare le spese di manutenzione ordinaria e straordinaria, richiederà lo studio di soluzioni idonee ad attenuare gli inconvenienti e i mezzi per realizzarle.

Si deve infine considerare la grave situazione della miriade di piccoli corsi d'acqua naturali, per lo più arginati e sovrastanti le pianure, che causano non estese ma frequenti alluvioni. Il loro stato di abbandono desta grandi preoccupazioni.

Nel Congresso di Rovigo fu valutato un fabbisogno decennale per la bonifica idraulica che, a prezzi 1983, è di 5.500 miliardi di lire circa.

Purtroppo, mancando una legge organica sulla difesa del suolo, la bonifica idraulica appare veramente molto sacrificata specialmente

nel Centro-Nord, ove manca l'intervento straordinario della Cassa del Mezzogiorno, ma dove i fabbisogni di interventi sono più importanti.

In ciò sta la principale causa della diminuita efficienza degli impianti per la difesa del territorio e non è azzardato prevedere che il degrado della rete dei canali e degli impianti di scolo finirà con il provocare la riduzione delle produzioni agricole.

Esaminati gli scopi e i problemi della « nuova bonifica » occorre a questo punto chiedersi quale sia oggi il ruolo del piano generale di bonifica. È ancora valido tale piano oppure le sue funzioni di coordinamento vengono sostituite da una programmazione che sta al di fuori e al di sopra dei Consorzi?

La politica di pianificazione territoriale si articola ormai in una serie di politiche: urbanistica; della bonifica; della montagna; della difesa del suolo; contro l'inquinamento; di difesa del patrimonio naturale, storico e artistico e così via dicendo.

Tutte queste politiche sono tra di loro strettamente legate e devono trovare il loro coordinamento in quella funzione di programmazione che la Costituzione ha riservato agli organi a rappresentanza politica generale.

In questo quadro la politica della bonifica non è altro che la politica delle risorse naturali a fini produttivi diretta allo stesso tempo alla tutela degli insediamenti agricoli ed extragricoli che ricadono nel suo territorio e al potenziamento dell'attività agricola.

In un sistema democratico e perciò pluralistico i Consorzi, come enti di autogoverno che operano sotto il controllo della Regione, sono quindi gli organismi più idonei, non soltanto per attuare un programma territoriale, ma anche e soprattutto, per portare il loro contributo propositivo alle scelte dell'organo politico. D'altra parte occorre ricordare che i Consorzi rappresentano una categoria di operatori economici per i quali la terra è strumento di lavoro.

Ed in vero l'intima connessione che negli interventi territoriali esiste tra l'interesse pubblico e quello privato spiega perché siano stati proprio i Consorzi a progettare, realizzare, gestire e mantenere quel complesso di opere di irrigazione, di sistemazione idraulica e idraulico forestale e di scolo delle acque che rientrano nella nozione di bonifica. Ed è attraverso i Consorzi che gli interessati sono chiamati a partecipare direttamente alla bonifica, anche assumendo gli oneri che su essi ricadono per i benefici diretti derivanti dalla bonifica.

Il principio della partecipazione dei Consorzi alla programma-

zione regionale, è del resto già codificato nelle leggi regionali fin qui emanate¹ e nel disegno di legge quadro per la bonifica presentato dal Ministro Pandolfi e che ha iniziato il suo iter al Senato.

Lo strumento di partecipazione non può essere altro che il piano generale di bonifica. Se nel passato, grazie ad una norma transitoria della legge 215, è stato possibile operare anche senza piano, oggi esso appare indispensabile affinché nell'ambito della programmazione regionale possano essere chiaramente definiti il ruolo della bonifica e vengano identificate le opere che i Consorzi dovranno realizzare.

La natura del piano di bonifica non cambia. Esso è il documento che analizza la realtà attuale e fissa i modi, i tempi, gli strumenti e gli obiettivi dell'azione da compiere affinché la realtà si evolva nel senso desiderato. Gli obiettivi della bonifica sono quelli noti: di diverso è soltanto il contenuto del piano in rapporto alla diversa situazione che abbiamo di fronte.

Il nuovo tipo di piano è stato proposto al citato Congresso delle bonifiche di Firenze nel 1970 ed ha trovato nella legislazione regionale la sua collocazione. Infatti, in alcune leggi viene disposto che i Consorzi debbono provvedere alla predisposizione del « piano generale di bonifica e di tutela del territorio » e ai suoi aggiornamenti, in coordinamento con la programmazione regionale e con gli strumenti urbanistici vigenti.

Il piano di bonifica previsto dalle leggi regionali deve disporre:

- a) la ripartizione del comprensorio in zone distinte secondo le possibili utilizzazioni produttive;
- b) l'individuazione delle opere pubbliche di bonifica integrale e delle altre opere necessarie per la tutela del territorio e la valorizzazione rurale stabilendo le priorità di esecuzione;
- c) le eventuali proposte indirizzate alle competenti autorità regionali, per l'imposizione di vincoli in difesa dell'ambiente naturale.

Nella predisposizione del piano generale di bonifica e di tutela del territorio si deve tener conto della situazione idrografica del

¹ Oltre alle provincie di Trento e Bolzano hanno legiferato le Regioni: Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Emilia-Romagna, Liguria, Toscana, Abruzzi, Lazio, Puglia, Basilicata e Sardegna. Se si considera l'insieme delle superfici consorziali ricadenti nelle Regioni citate si osserva che esso ammonta a 6.979.561 ettari, pari al 63% del totale delle superfici dei comprensori dei Consorzi di bonifica esistenti nel nostro Paese.

comprensorio e delle opere di difesa idraulica ricadenti nei bacini interessati.

Rispetto al passato, col nuovo piano viene posta in evidenza l'azione di tutela del territorio, non soltanto sotto il profilo idraulico ma anche dell'ambiente, mentre cadono le famose direttive della trasformazione fondiaria. Il che è logico se si considera che ormai le scelte degli ordinamenti produttivi dell'agricoltura sono condizionate dalle decisioni comunitarie.

Mi pare si possa affermare che i rapporti tra il piano di bonifica e tutti gli altri piani che riguardano il territorio siano da riferirsi da un lato al piano urbanistico regionale che dovrebbe determinare l'uso del suolo e dall'altro ai piani di bacino già in fase di studio per la difesa del suolo.

La difesa del suolo, realizzata attraverso la bonifica, ha proprie caratteristiche e si differenzia dal concetto tradizionale di conservazione, poiché è una difesa che si può definire « dinamica » in quanto ha fini produttivi e si evolve in funzione delle esigenze che via via si pongono. Il piano di bonifica quindi concorre alla formazione del piano di bacino, così come concorre alla formazione del piano territoriale regionale per l'uso del suolo di sua competenza.

Questi due aspetti assumono importanza nel momento in cui si voglia stabilire la collocazione del piano di bonifica nell'ambito degli altri piani, forse troppi, che le varie leggi prevedono. Tale collocazione non può ovviamente prevedere rapporti gerarchici o, peggio ancora, concorrenziali tra i vari piani in quanto a tutti va riconosciuta una pari dignità che deve venire loro assicurata dal coordinamento da effettuarsi in sede politica regionale.

E in tal senso si sono infatti espresse le leggi regionali attribuendo al Consiglio Regionale la competenza per l'approvazione del piano di bonifica.

Un'ultima notazione sembra opportuna. Come è noto, l'espandersi nel territorio rurale di attività economiche extragricole e di esigenze civili ha portato alla erosione di fertili terreni agricoli. Si valuta intorno agli 800.000 ettari la superficie agricola che nell'ultimo ventennio è stata sottratta all'agricoltura. È un fenomeno indubbiamente positivo e indice di progresso. Non è tanto la quantità sottratta alla coltivazione dei campi, che preoccupa, quanto la qualità dei terreni. Molto spesso le scelte di collocazione di impianti industriali o di infrastrutture, eccetera, si sono dirette verso terreni fertilissimi, di alta qualità, dove, in alcuni casi, la colletti-

vità aveva sopportato da poco gli oneri di costosi impianti irrigui collettivi o dove i privati avevano realizzato grossi investimenti. Ciò quando in altra sede, anche vicina, sarebbe stato possibile trovare terreni di minor fertilità.

Se il quadro sopra esposto di coordinamento in sede regionale sarà attuato, il piano di bonifica verrà automaticamente ad assumere una ulteriore funzione di tutela degli agricoltori consorziati per salvare i terreni migliori dalla erosione di altri insediamenti, nel generale interesse del Paese, la cui bilancia alimentare ha raggiunto un deficit preoccupante, e la superficie agricola non verrà più considerata, come avvenuto sino ad oggi, come terra di riserva, da utilizzare liberamente.

Importante funzione del piano di bonifica, che in futuro non potrà che essere maggiormente accentuata e valorizzata, è quella di rappresentare un fondamentale strumento di conoscenza del territorio.

Al riguardo è bene ricordare che la Regione Veneto ha costituito un gruppo di lavoro che dovrà indicare gli indirizzi unitari cui i Consorzi dovranno attenersi nel predisporre i « piani di bonifica e di tutela del territorio rurale » di loro competenza. Tali piani — è infatti specificato — dovranno essere in grado, tra l'altro, di fornire elementi di conoscenza del territorio per potere costituire la base per l'analisi costi-benefici, nonché per valutazione di impatto ambientale².

Il rilievo dato dalla Regione Veneto al piano di bonifica va considerato un fatto non casuale, ma conseguente alla particolare attenzione con cui tale Regione segue il settore della bonifica, tanto da aver classificato — come detto poc'anzi — l'intero territorio regionale non montano.

² Sull'argomento cfr. L. NOLA, *Le conseguenze sull'ambiente delle grandi opere e infrastrutture*, Genio rurale, Edagricole 3/4-1984.

BONIFICA E VALORIZZAZIONE ECONOMICO-SOCIALE DEL TERRITORIO NELL'ITALIA SETTENTRIONALE

di Francesco Lechi

1) Il territorio padano e l'opera di trasformazione

a) *La valorizzazione integrata delle acque e delle terre*

Quando si parla di valorizzazione economica e sociale del territorio e delle connessioni di questa con le opere di bonifica può apparire di esprimere concetti moderni, legati a una situazione nuova, a problemi recenti. Semplici considerazioni e una analisi anche superficiale della storia delle regioni settentrionali del nostro paese ci dicono invece che si tratta di termini moderni, che vengono usati oggi per esprimere concetti e realtà molto antichi, legati a questa zona a causa della sua stessa origine.

Aree paludose o aride, nelle quali gli insediamenti umani si trovavano come isole rappresentate dai pochi territori naturalmente coltivabili senza intervento umano, sono state trasformate in terreni agricoli e in aree abitabili attraverso le opere dell'uomo che hanno prosciugato gli acquitrini, irrigato le brughiere. Viviamo in questa realtà, che è per noi talmente acquisita, da neppure accorgersi che è il risultato di attività continua e capillare di opere passate e, oggi, del lavoro di chi mantiene e continua a investire per riattare canali, manufatti, per livellare le pendenze dei campi.

Di veramente attuale vi è l'importanza che tali problematiche hanno assunto in ragione dello sviluppo demografico ed economico, che ha investito con particolare rilievo le regioni dell'Italia settentrionale.

Tutte le strutture irrigue e di scolo hanno avuto e hanno ancora un prevalente fine di valorizzazione agricola, dato che migliorano le situazioni dei terreni, ma assieme hanno permesso gli insediamenti civili diffusi e una distribuzione delle acque e dei deflussi tale da rendere possibili anche strutture industriali, commerciali e turistiche su tutta l'area. Le attività dei settori secondario e ter-

ziario hanno così trovato condizioni migliori in ragione di queste opere: pensiamo come casi più evidenti alle attività della piccola industria nella pianura, con acqua di falda diffusa in tutta l'area grazie anche alla vasta irrigazione, consideriamo il turismo dei litorali, impensabile nelle zone malariche dell'inizio del secolo.

Per rimanere al solo settore agricolo i vantaggi della trasformazione per tutta la società sono stati rilevantissimi. Di Cocco, andando al cuore del tema, ci ha mostrato di recente i vantaggi di lungo periodo delle opere di bonifica. Nel mercato chiuso di un tempo hanno concorso a ribassare i prezzi, a ridurre le rendite, a evitare la coltivazione di terre a bassa fertilità e più di recente hanno permesso un minor ricorso all'importazione di beni alimentari. Le attività indotte, le capacità imprenditoriali suscitate, sono aspetti non secondari di queste opere.

L'attività che in senso lato chiamiamo di bonifica è stata così a un tempo, nel territorio considerato, il supporto dell'agricoltura, ma assieme anche la condizione per altre attività.

Nel tempo i modi con cui l'opera è stata attuata si sono modificati, in relazione alle condizioni generali e alle tecnologie esistenti, e hanno trovato strutture istituzionali diverse per l'attuazione, il miglioramento e la conservazione di quanto realizzato. I Comuni e le Signorie provvedevano con le disposizioni adatte a quei tempi, sia con azioni dirette di tutta la collettività, che facilitando quelle seguenti dei privati. Lo Stato unitario, dopo una breve parentesi di disinteresse, è di nuovo intervenuto o con azioni di sostegno, come nel caso del canale Cavour, o con leggi via via sempre più volte a collegare l'intervento dello Stato con quello dei singoli. Le prime leggi sulla bonifica idraulica presupponevano una attività di trasformazione agraria basata sulla sola convenienza dei privati; l'esperienza ha poi mostrato come l'interesse di questi singoli non era sufficiente per determinare investimenti di lungo periodo su vaste aree, e l'interesse pubblico si è presto unito a quello privato per ottimizzare gli investimenti e per estendere l'opera.

Il cinquantenario della legge sulla bonifica integrale ricorda, con il nome di Serpieri, il coronamento della visione di attività mista, dello Stato e dei singoli, che ha permesso, assieme alle introduzioni di nuove tecnologie, di fare un passo decisivo nell'attività di trasformazione fondiaria.

Le leggi, i tipi di intervento, sono legati al quadro istituzionale, economico e al livello tecnologico di ogni epoca. Mentre però nel

passato l'evoluzione era lenta e si misurava nell'arco di decenni, oggi l'evoluzione è più veloce, il quadro generale e quello della tecnica disponibile mutano con un ritmo più celere.

Il mercato delle merci, che nel passato era in gran parte chiuso, ha ceduto il passo a scambi rapidi, facili e meno costosi. Costi e prezzi più bassi, e quindi rendite minori, si sono avuti con l'apertura dei mercati, e la stessa tecnica che aumenta le produzioni etarie ha ridotto la necessità di disporre di nuove terre.

In questo quadro così mutato, e nel quale il settore agricolo è divenuto di minore importanza in termini di peso sul reddito prodotto, si sono posti molti interrogativi sulla utilità dell'attività di bonifica, o quanto meno sul modo di intenderla entro la nuova situazione. Allo stesso tempo le accresciute necessità della popolazione, che soddisfatti i bisogni primari è passata a quelli superiori, hanno portato a una maggiore utilizzazione delle risorse naturali, creando così una competitività accentuata tra diversi settori produttivi e di consumo.

Sono questi i temi che occorre affrontare, consci dell'importanza della bonifica e della necessità di considerarli in un'ottica che non sia legata ai soli problemi contingenti.

b) *Gli attuali problemi della valorizzazione del territorio*

Anche solo se si considera l'area dell'Italia settentrionale l'attualità della bonifica intesa nel senso più ampio del termine è evidente, e l'importanza del tema si accresce se viene considerato nella sua globalità, di valorizzazione del territorio e di supporto all'attività agricola.

Oggi potrebbe sembrare illogico parlare di estendere la bonifica nel senso tradizionale del termine per redimere le terre in aree come quelle della pianura e della collina settentrionali. I terreni da recuperare ex-novo all'attività agricola sono praticamente inesistenti, e comunque il costo di tale operazione sarebbe eccessivo rispetto all'utile, e forse vi sarebbe più danno che vantaggio dal punto di vista ambientale. Piuttosto possono invece essere tutt'oggi valide opere di riordino irriguo, di nuova irrigazione, che non vanno però viste in funzione di maggiori produzioni, ma piuttosto di una riduzione dei costi unitari dei prodotti che devono così acquisire una migliore capacità di competizione sul mercato. Vi sono certamente ancora aree cui si può portare un maggior quantitativo

d'acqua, e a costi non proibitivi, così da permettere una gamma più vasta di prodotti a un minor costo unitario. I singoli interventi vanno valutati, senza pregiudizi e con parametri economici, per giudicare la efficienza dei progetti tenendo presenti i vincoli posti dai capitali disponibili e dalla manodopera, che è sempre più scarsa nel settore.

Più ancora che per i problemi produttivi veri e propri, intesi nel senso tradizionale, occorre però riprendere il tema della bonifica in un quadro più ampio, che d'altra parte è quello della tradizione più antica tra le Alpi e gli Appennini, e cioè entro la logica di tutto l'assetto del territorio, che coinvolge peraltro sempre in primo piano l'agricoltura. I Comuni lombardi, la Serenissima, il duca di Ferrara, promuovevano sì le attività agricole, ma assieme vigilavano perché le acque fossero regolate in funzione degli insediamenti civili, della sicurezza e dell'interesse di tutte le attività economiche. Anche in epoche più recenti, superati gli ultimi e più difficili problemi dell'assetto idrico grazie alle tecnologie moderne, se pure il problema della produzione nazionale dei beni alimentari passava in primo piano a causa della forte espansione della popolazione, non è mai scomparsa la stretta connessione tra i problemi ambientali e quelli produttivi. Gli uni o gli altri assumono di volta in volta nel tempo e a seconda delle condizioni esterne una importanza relativa diversa, ma continuano a coesistere e a essere interdipendenti.

Oggi nella Padania il problema di produrre un maggior quantitativo di derrate agricole è certamente meno rilevante che mezzo secolo fa, ma non per questo la bonifica è meno importante, o in essa è scomparsa la rilevanza del comparto agricolo. Si tratta di individuare il peso del problema nella realtà economica e ambientale attuale e all'interno di questa il ruolo dell'agricoltura.

L'Italia settentrionale, e in particolare la pianura e i fondovalle, ha da sempre un insediamento umano tra i più densi nel mondo, ed è stata soggetto negli ultimi quaranta anni di un fenomeno massiccio di urbanizzazione, dato che lo sviluppo economico ha portato a un moltiplicarsi degli edifici, delle case, delle aree coperte. Le aumentate necessità di acque per usi civili, industriali, turistici, hanno posto problemi di competitività delle risorse, e assieme di regolazione dei deflussi, spesso modificati nella loro struttura tradizionale o alterati con l'inquinamento dell'acqua. Le reti di canali, attuate per lo più in epoche diverse e per finalità prin-

cialmente agricole, si sono trovate con strutture insufficienti alle nuove necessità e spesso non più curate come un tempo in ragione del minor interesse e della minore sensibilità dei nuovi utenti (comuni, industrie) e dell'onere aggravato e reso eccessivo per i sempre più ridotti (in senso relativo) redditi agricoli.

Le stesse opere più recenti della bonifica, nella bassa pianura o lungo i litorali, sono state sottoposte alla pressione generata dai bisogni degli insediamenti industriali e turistici, creando problemi nuovi sia in relazione al tipo di opere da attuare o mantenere che al peso relativo degli oneri da ripartire.

Tutto questo richiede che i problemi vengano identificati e chiariti, per poter proseguire nell'opera di bonifica in un modo adeguato alle nuove necessità. Parlare di superamento di quest'opera nell'area della pianura padana avrebbe più o meno il senso che in Olanda quello di distruggere le dighe dello Zuiderzee.

È probabile piuttosto che si debba rivedere nel suo complesso il « taglio » da dare all'attività della bonifica, che rimane « integrale » nelle sue interconnessioni di problemi (irrigui, di scolo, di assetto agricolo e del territorio), ma che non può più peraltro occuparsi dei problemi della colonizzazione o della creazione di infrastrutture agricole, che nell'area in esame sono competenza di produttori bene inseriti nelle moderne attività del mercato, sia in forma singola che associata.

Per meglio comprendere questi concetti può essere utile passare in rassegna più in dettaglio i singoli problemi, per valutarne il peso e giudicare poi come possano essere ricondotti a un più attuale quadro giuridico; questo anche per poterli adattare alle esigenze delle diverse aree, tenuta presente la capacità legislativa delle Regioni.

2) I rapporti tra agricoltura, bonifica e territorio. Attualità dei consorzi

a) *La bonifica e l'agricoltura padana; la molteplicità degli usi delle acque*

In questi giorni, con la C.E.E. giunta a una svolta nella definizione di scopi e mezzi, ci si chiede in che quadro vada programmata un'azione di medio-lungo termine quale quella della trasformazione fondiaria e quali siano i problemi da affrontare.

Di fronte a una saturazione dei consumi, a una capacità produttiva di tutta la Comunità in aumento, non pare questo il momento storico in cui aumentare la potenzialità produttiva. Se peraltro non pare oggi opportuno pensare nel breve periodo un potenziamento di terreni volto ad aumentare le produzioni (e il futuro di possibili sbocchi in un terzo mondo con consumi in aumento non è certo molto vicino), va invece considerata la necessità di una ristrutturazione volta a comprimere i costi per ottenere una valida concorrenzialità. Vi è infatti ancora spazio, entro il quadro attuale e in termini economici, per opere di estensione e di riordino dell'attività di irrigazione e per lavori su larga scala e bene organizzati di drenaggio.

Oltre a questa possibile attività, vi è anche quella legata a un problema cui di rado viene posta attenzione, e che è quello del mantenimento dell'opera di bonifica. Riattamenti, manutenzioni, alcune delle stesse opere che paiono nuove in quanto attuate con tecniche moderne, non sono altro che il rifacimento di antiche opere giunte al termine del loro orizzonte tecnico o economico. Si tratta in altre parole di tutta una attività di investimenti necessari per mantenere il territorio e le acque così come sono stati organizzati dall'uomo, perché non regrediscono a uno stato di degrado, con conseguenze gravi su tutta l'area. Il problema va affrontato tenendo anche ben presente il problema del riparto degli oneri. Gli investimenti attuali, calcolati sullo stock di capitale investito, non vanno di certo molto al di là di una normale quota di reintegrazione e, a opere scadute, gravano sugli utenti agricoli in misura maggiore dell'investimento iniziale, che era in larga quota a carico della collettività. Si è del parere che l'Ente pubblico dovrebbe valutare in perpetuità la quota parte di propria competenza nelle opere della bonifica, stimando in base al giudizio di convenienza dei privati quella da lasciare agli stessi. Senza questa stima e questo intervento si possono prevedere incurie e anche abbandoni, di cui si hanno già prove in molte mancate manutenzioni.

Le attività da svolgere in tema di bonifica non si fermano a questi tipi di interventi. Un problema di cui si sente da molto parlare nell'ambito agricolo è quello del riordino delle utenze. Di certo si hanno sperequazioni nelle erogazioni, e probabilmente anche delle inefficienze. L'intervento, certamente necessario, deve peraltro seguire a studi molto accurati, e che comprendano globalmente i bacini idraulico-agrari, dato che operazioni settoriali possono risul-

tare addirittura dannose. Occorre infatti tener presenti i difficili equilibri dell'acqua, che se viene ridotta a monte per contenere possibili eccedenze e quindi dirottata altrove, non può più rimpiangere le falde creando carenze a valle. Le opere di riordino sono sempre valide se ben studiate, e occorre valutarle anche nel loro costo, con piani ben programmati.

Lo sviluppo economico e sociale porta a sempre maggiori impieghi dell'acqua per impieghi civili, industriali, per necessità turistiche, ambientali e di fluitazione. Questo comporta problemi di competitività, e quindi la necessità di recuperi di acque per usi molteplici. Se da un lato la lotta all'inquinamento permette importanti recuperi, dall'altro lato sempre nuovi bisogni tendono ad emergere.

Anche qui occorre svolgere una incisiva opera, per la quale è necessario definire le scelte da attuare; se si vuole acquisire acqua per altri usi mantenendo le capacità produttive dell'agricoltura occorre attuare investimenti per determinare una adeguata trasformazione del sistema irriguo, e quindi vanno calcolati gli oneri e i vantaggi dell'operazione. Se si pensa di distogliere l'acqua dall'agricoltura, anche a costo di rendere la campagna meno produttiva, occorre svolgere il calcolo di convenienza di tale scelta, anch'esso in termini di costi e benefici. Il maggior impiego extragricolo di acqua che sta avvenendo nella prassi attraverso l'emungitura di nuovi pozzi industriali o civili, può assumere proporzioni tali da creare problemi al settore agricolo, e va considerato con attenzione, calcolando le conseguenze che possono derivare, con valutazioni che devono essere svolte caso per caso, senza pregiudizi, ma sempre in modo esplicito e trasparente, perché le trasformazioni non avvengano sulla base di pressioni locali e di fatti compiuti in forma unilaterale.

Le stesse modalità di erogazione all'agricoltura possono venire migliorate, sia a livello consortile che aziendale, con risparmi nell'impiego dell'acqua, ciò che comporta peraltro investimenti finalizzati a tale scopo. L'agricoltura, che è il settore con il più alto utilizzo di acqua, richiede questo fattore produttivo in periodi ben precisi, con punte di impiego molto alte in determinate epoche dell'anno. Per poter procedere a erogazioni più controllate occorre allora valutare il fabbisogno irriguo, sia dal punto di vista agronomico che da quello economico. Va ricordato al proposito che le due valutazioni non sempre sono coincidenti, e che le necessità di carat-

tere economico comportano spesso fabbisogni minimali più elevati di quelli tecnici, in ragione dell'esistenza di esigenze legate ad altri fattori; si pensi in proposito ai costi degli impianti, del lavoro, dell'energia, che possono portare a livelli di migliore efficienza economica con consumi di acqua superiori a quelli calcolati sul piano tecnico.

b) *I Consorzi e i rapporti con gli enti pubblici*

Tutti questi problemi si traducono nella necessità di considerare in modo più adeguato i compiti affidati ai Consorzi (di bonifica, di miglioramento fondiario) e i pesi che questi devono sostenere, ripartendoli poi tra i diversi utenti dei servizi. Nell'area padana questo appare con particolare evidenza.

L'utilità della bonifica è andata sempre più evidenziandosi ed è ormai acquisita la necessità di estendere a tutto il territorio la qualifica di comprensorio di bonifica, dalla quale sono esenti molti terreni oggi interessati ai problemi sopra elencati. A tale scopo appare opportuno riorganizzare anche i consorzi, che dovrebbero coprire aree ampie (senza pericolosi gigantismi) ed omogenee in relazione ai problemi tecnici ed economici. Lo studio dell'ANBI sulla riconfinazione dei comprensori e dei consorzi, e altre analisi svolte sull'argomento portano ad individuare la necessità di definire i territori in base a bacini omogenei in relazione a caratteristiche idrauliche, agronomiche e economico-strutturali, per poter intervenire nella trasformazione in forma corretta e globale.

I Consorzi sono nella maggior parte strutture efficienti sul piano tecnico, tanto che ad essi sono stati di frequente attribuiti compiti di protezione dell'ambiente che vanno al di là delle loro strette competenze, proprio in ragione della validità tecnica della loro organizzazione, che si avvale di una corretta sintesi tra efficienza privata e controllo pubblico.

All'interno dei Consorzi, e proprio per l'intreccio di interessi, si pone sempre più frequente il problema di un più ampio cointeressamento e riparto di oneri, che chiami in causa proprietari di immobili non solo agricoli. La soluzione non appare sempre facile, ma come principio dovrebbe essere rispettato l'assunto di un onere proporzionale al beneficio: questo andrebbe peraltro meglio qualificato. Non pare più sufficiente come riferimento di base la cir-

colare dell'Associazione delle Bonifiche che dava indicazioni generali relative al beneficio generale e a quello particolare, e occorrono analisi più precise per definire in modo più articolato sia il beneficio generale che quello particolare, e questo anche per le categorie extragricole. A modo d'esempio si può ricordare come oltre agli oneri legati direttamente ai benefici vadano anche considerati quelli indiretti che derivano dalle diseconomie esterne create dalle attività extragricole (deflussi maggiori, più rapidi, con solidi, magari con materiale inquinante), che vanno a gravare sulla rete preesistente.

Oltre alla presenza di queste categorie va oggi presa in considerazione la presenza nei consorzi degli Enti pubblici esistenti nel territorio, allo scopo di coordinare tutte le attività pubbliche riguardanti il territorio con quelle private. Questa presenza può anche facilitare eventuali concessioni ai Consorzi, in ragione della validità della loro struttura tecnica, di opere pubbliche anche estranee ai fini statutari, ma che possono venire svolte in forma delegata.

La presenza di queste componenti nuove non dovrebbe peraltro mai alterare la connotazione prevalentemente agricola di questi enti. Da un lato l'attività primaria permane sempre quella preminente, e va tutelata in modo particolare. Dall'altro lato va riconosciuto come gli agricoltori si siano dimostrati i migliori difensori del territorio, in ragione del più lungo orizzonte temporale proprio dell'attività agricola e per quell'interesse immediato ai problemi del suolo che è connaturato in chi deve per il proprio lavoro volgere una più attenta azione protettiva verso le risorse naturali. Le ingerenze troppo forti di interessi industriali o turistici, che hanno obiettivi di massimizzazione di profitto di breve periodo, possono essere pericolose, e allo stesso modo può essere di intralcio per una efficace e agile azione sul territorio un eccesso di potere pubblico, anche se per ragioni diverse. Nel nostro Paese gli Enti pubblici sono notoriamente inefficienti e costosi, e non pare proprio il caso di voler aggiungere altri carrozzoni a quelli esistenti. Un valido controllo e stimolo dell'attività privata, da inquadrare in piani di più vasta portata, richiede peraltro la presenza continua di rappresentanti pubblici, in un equilibrio da definire con molta accortezza.

Vanno definiti anche con oculatezza i nuovi compiti dei Consorzi. Tutti sono d'accordo su un più vasto campo d'intervento, che riguardi l'assetto del territorio e l'uso delle acque; occorre però giungere a una maggiore precisione in proposito, per evitare sovrapposizioni tra i compiti degli Enti e quelli dei privati. Le tradizio-

nali attività dei Consorzi di bonifica integrale (canali, argini, strade consortili, irrigazione e drenaggio) vanno certamente potenziati, ma vanno anche precisate, zona per zona, secondo le necessità, definendone i confini. Attività relative all'inquinamento, alla difesa ambientale, alla destinazione del territorio, alle infrastrutture produttive, sono spesso oggetto anche di altri Enti e vanno perciò individuate con maggiore precisione, entro i piani e programmi socio-economici territoriali e in relazione ai piani urbanistici. Tutto questo pone il delicato problema dei rapporti con gli Enti pubblici.

Le deleghe dello Stato alle Regioni collocano queste quali interlocutori di maggior rilievo per i Consorzi, e anche se l'abolizione dei Comprensori potrà portare a deleghe ulteriori per le Province, il vero punto di riferimento, specie per i problemi legislativi, resterà pur sempre l'Ente regionale. Nell'Italia settentrionale le Regioni hanno predisposto o stanno disponendo leggi nuove nel settore della bonifica e a queste occorre guardare per giudicare il nuovo assetto del settore.

A sé va considerato il problema della bonifica montana. Le comunità montane rappresentano un Ente intermedio particolare, e in alcune Regioni l'opera di bonifica è stata demandata direttamente alle stesse. Questo è avvenuto anche per la pratica mancanza di attività dei Consorzi di bonifica montana, nella maggior parte delle situazioni, e ci si può augurare che le Comunità sappiano svolgere quel compito che la carenza di attività gestionale dei privati non ha saputo esercitare nelle valli. In montagna i compiti dei Consorzi vanno inoltre ben al di là di quelli della bonifica agraria, come avviene in pianura e collina, e la prevalenza dell'interesse pubblico porta logicamente con sé anche una gestione più diretta. Piuttosto rimane la necessità di coordinare le Comunità in base a bacini omogenei sul piano idraulico, per poter svolgere l'attività nel modo più efficiente.

3) Le prospettive della legislazione

Le condizioni profondamente mutate sia nel quadro economico generale che in quello dell'insediamento portano alla necessità oggettiva di una revisione del quadro legislativo della bonifica. Se a questo si aggiunge la delega degli interventi in materia alle Regioni, si comprenderà appieno l'importanza di un dibattito che

chiarisca come si debba modificare una legislazione che pure ha dato tanti risultati positivi. Le considerazioni svolte sin qui sui problemi esistenti nelle regioni settentrionali permettono un parziale contributo alla discussione.

Benché la regionalizzazione sia un fatto positivo in ragione delle possibilità di attuare particolari interventi considerando le specifiche situazioni ambientali, è chiaro che non è possibile che ogni Regione possa totalmente provvedere in modo indipendente, e occorre quindi una legge-quadro nazionale, che indichi le disposizioni generali.

Il recente progetto di legge presentato in Parlamento tiene conto di questa realtà e inquadra con alcuni punti i problemi principali.

Nel testo viene ribadito come la bonifica interessi la tutela, salvaguardia e valorizzazione del territorio rurale, individuando così il campo di intervento, che è sostanzialmente quello del settore agricolo. Viene peraltro richiesto il coordinamento con i programmi regionali di sviluppo e di assetto del territorio.

Secondo il progetto di legge l'opera va affidata — entro i comprensori di bonifica, che vanno estesi nella loro superficie — ai consorzi di bonifica e miglioramento fondiario. Questi devono rappresentare tutte le categorie interessate all'attività di bonifica, con un peso nel riparto di voti basato sul rapporto tra rappresentanza e contribuzione, evitando peraltro che le categorie extragricole o comunque poco interessate alla bonifica possano giungere a posizioni di maggioranza. A questo si dovrebbe giungere con il sistema dei voti per sezioni di contribuzione, con voto pro-capite all'interno delle stesse, e con un peso per sezione in termini di numero di consiglieri proporzionale al peso della sezione.

Il problema della crescente onerosità delle opere dovuto all'obsolescenza di quanto finanziato all'inizio dei lavori con mezzi pubblici e che viene rinnovato nella realtà con contributi dei privati, viene preso in considerazione contemplando la possibilità che le Regioni partecipino alle spese. Questo tiene implicitamente conto della riduzione relativa dei redditi agricoli e dell'interesse collettivo di molte opere.

Nella logica tradizionale dei programmi di bonifica sono così individuati i mutamenti da apportare e i limiti sia di intervento che di inserimento dei rappresentanti extragricoli. Viene anche quantificata la presenza pubblica dei Consorzi.

Sino ad oggi le Regioni hanno discusso il problema, in alcuni casi legiferando in proprio e così anticipando la legge-quadro na-

zionale. Il Veneto e il Friuli-Venezia Giulia hanno approvato da tempo leggi proprie sulla bonifica, e l'Emilia Romagna ha in questi giorni approvato la relativa legge regionale oggi all'esame del Governo. Progetti di legge sono in discussione sia in Piemonte che in Lombardia.

I problemi di maggiore divergenza tra questi dispositivi paiono ricondursi al peso degli enti pubblici nei Consigli dei Consorzi e in particolare alle modalità di scelta dei Consiglieri da parte delle Regioni, al riparto degli oneri tra le varie fasce di contribuenza, alla loro definizione e alla stessa visione dei compiti dei consorzi, che per alcune Regioni dovrebbero svolgere attività destinate al territorio nella sua complessità più che al solo settore agricolo.

È parere di chi parla che l'obiettivo principale dell'opera di bonifica deve continuare a rivolgersi principalmente ai problemi del territorio agricolo se non si vuole passare un colpo di spugna su tutta l'azione secolare svolta. Il trasformare i consorzi in organismi tecnici che vengano a svolgere un'azione quasi esclusivamente idraulica verrebbe a far perdere i vantaggi di quanto sin qui attuato nell'integrazione dell'uso delle acque con quello del territorio. D'altra parte è pure vero che risorse rinnovabili terra e acque sono strettamente connesse nei vari usi, e che la collettività deve strettamente vegliare sul loro impiego. Per questo occorre chiarire i limiti e le connessioni degli interventi dei diversi Enti. Le leggi devono indicare i rapporti delle attività consortili con i piani socio-economici e soprattutto territoriali, e definire quali siano gli interventi propri dei Consorzi: eventuali deleghe per opere di interesse non prevalentemente agrario dovrebbero risultare aggiuntive ai compiti statutari.

I rapporti tra categorie agricole ed extragricole sono sempre più delicati. Se è vero che l'opera di bonifica agraria porta benefici anche a queste seconde, ne discende che le stesse devono contribuire all'opera ed avere di converso rappresentanze negli organismi consortili. Un loro peso eccessivo porterebbe peraltro ad alterare le connotazioni agricole della bonifica snaturandone il contenuto. Si tratta allora di individuare quali benefici siano da attribuire veramente alle attività extragricole e quali possano essere le quote di contribuenza massime da esigere sul totale, tenendo conto che parte dei vantaggi è di carattere collettivo e quindi da considerare correlativo ai contributi pubblici che, come già indicato, vanno quantificati in forma continuativa nel tempo per l'interesse pubblico nel-

l'opera. Vanno quindi valutati con nuove analisi anche gli oneri e i benefici propri del settore primario, da calcolare con corretti giudizi di convenienza.

Anche il peso della rappresentanza pubblica va ponderato in funzione del principio della prevalenza dell'obiettivo agricolo della bonifica, e tale principio dovrebbe rappresentare il punto di riferimento e di giudizio per risolvere i delicati problemi degli equilibri tra interessi diversi.

Su questa strada si potranno ottenere ancora nuovi e positivi risultati, con un potenziamento e un rilancio dell'opera di bonifica in un tessuto territoriale sempre più complesso come quello che si sta formando nelle regioni settentrionali del nostro Paese.

BIBLIOGRAFIA

- ASSOCIAZIONE NAZIONALE DELLE BONIFICHE, *Cinquantenario della legge sulla bonifica*, Roma, 1983.
- DELL'ANGELO G. G., VANZETTI C., *La bonifica, oggi. Problemi e proposte*, Edagricole, 1982.
- DI COCCO E., *Irrigazione e bonifica. Gli effetti macroeconomici*, «L'Italia agricola», anno 118, n. 1, gennaio-marzo 1981.
- DI COCCO E., *I cinquant'anni della legge Serpieri nella bonifica integrale*, «Terra e Vita», anno XXIV, n. 39, 8-14 ottobre 1983.
- FERRO O., *La bonifica, oggi*, «Il Gazzettino», sabato 17 aprile 1982.
- LECHI L., *L'acqua e l'agricoltura padana*, «Genio Rurale», anno XLVI, n. 4, aprile 1983.
- MINISTERO DELL'AGRICOLTURA E FORESTE, *Studio sulla revisione della base territoriale della bonifica*, Volume II, C.N.I.A., Roma 1976.
- ROMITA P., *La bonifica in Lombardia*, Convegno su La bonifica in Lombardia, Fiera Internazionale di Cremona, 26-9-1980, Unione Regionale delle Bonifiche, delle Irrigazioni e dei Miglioramenti Fondiari per la Lombardia, 1982.

BONIFICA E VALORIZZAZIONE ECONOMICO-SOCIALE DEL TERRITORIO NELL'ITALIA CENTRALE

di **Andrea Panattoni**

Fino verso la metà degli anni cinquanta l'opera di bonifica produsse effetti di cui si apprezzavano soprattutto quelli di carattere produttivo ed occupazionale; a questi effetti principali altri se ne aggiungevano, non meno importanti, corrispondenti a redditi più alti e più stabili, ad un migliore tenore di vita grazie al più vasto assortimento di infrastrutture e di servizi disponibili. Sarebbe facile illustrare per via di esempi (altri lo faranno dopo questa breve esposizione) risultati come questi; molto difficile, invece, riassumere in un giudizio globale, come nell'analisi costi-benefici, la valutazione degli interventi di bonifica nel loro complesso. La lunga diluizione delle attività di bonifica nel tempo, la imperfetta conoscenza delle conseguenze stesse e l'intreccio con altri effetti dipendenti da cause diverse, la presenza di benefici cosiddetti « intangibili » rendono pressoché impossibile una valutazione dei benefici complessivi promossi dalla bonifica integrale su territori ampi come le regioni a cui facciamo riferimento (le quattro centrali) in cui gli interventi sono stati effettuati in poco meno di cinquanta comprensori diversi.

Si può solo rilevare che gli effetti da accreditare alla bonifica sono stati di grande importanza non solo per le espressioni prima ricordate, ma anche per il motivo che le opere eseguite hanno costituito essenziale premessa per la introduzione dei progressi tecnici verificatisi nell'ultimo venticinquennio.

Nel corso di questo periodo le ben note vicende economiche e demografiche hanno mutato la fisionomia dei rapporti che uniscono la bonifica al territorio. Analogamente a quanto il prof. Lechi diceva per le regioni settentrionali, il nesso bonifica-agricoltura si amplia e tende ad assumere il significato di controllo dell'assetto del territorio; da ciò nascono anche situazioni di sofferenza per i Consorzi, dal momento che le dimensioni comprensoriali spesso non sono sufficienti ad affrontare adeguatamente i nuovi problemi che

si pongono. Nuove utenze delle opere di bonifica da parte di soggetti non consorziati comportano costi che appesantiscono la gestione e generano benefici che non accrescono la contribuzione. Il fenomeno appare fortemente diversificato nel territorio in ragione del marcato dualismo in cui si contrappone l'agricoltura ricca delle pianure, sempre più dotate di iniziative nel secondario e nel terziario, rispetto a quella delle colline dotate di misere risorse e solo di agricoltura. Nei comprensori della prima area, largamente presenti lungo la fascia litoranea da Massa a Latina, l'esecuzione della bonifica ha conferito un forte impulso allo sviluppo urbanistico, agli insediamenti industriali e al turismo. Nel ricordare alcune salienti realtà di bonifiche come quelle della Versilia, della Piana di Sesto Fiorentino, di alcuni tratti dell'Agro romano e pontino, ci accorgiamo che in queste situazioni i benefici della bonifica si sono moltiplicati rispetto alla situazione precedente in cui le opere servivano in prevalenza attività agricole.

I problemi di cui sopra facevamo cenno, si trovano qui molto più accentuati che altrove. I rapporti che in questi casi intercorrono fra bonifica ed agricoltura risentono delle molteplici influenze che derivano dal modello di sviluppo. Il forte dinamismo occupazionale ha drenato, com'è ben noto, molte forze di lavoro dall'agricoltura ed in pari tempo ha sottratto ampi spazi, ma il carattere residuo dell'agricoltura è stato accentuato da altre componenti che hanno influito in modo da ridurre ulteriormente la destinazione agricola del suolo. La presenza di terreni anomali, spesso quelli torbosi soggetti a forte costipamento, ha alzato la soglia di marginalità per l'utilizzazione agricola; talvolta si sono aggiunte nuove esigenze di carattere sociale tra cui la istituzione di Parchi naturali, la conservazione di « zone umide ».

Nell'agricoltura collinare gli interventi di bonifica avevano inizialmente esercitato un effetto propulsivo sulla dinamica delle strutture e delle forme organizzative esistenti, soprattutto con l'infittimento della maglia poderale e quindi dei connessi investimenti (sistemazioni idrauliche, fabbricati, viabilità, piantagioni legnose, irrigazioni) ma la crisi mezzadrile ed il conseguente sconvolgimento del sistema ha fermato queste tendenze senza peraltro sostituirle con altre di sicura affidabilità. È ben noto che in questi ambienti il regresso della superficie agricola utilizzata è stato forte ed è tuttora in atto. Si ha per certo che le opere di bonifica collinare conservano generalmente la loro validità: le costruzioni stradali, le adduzioni di ener-

gia elettrica e d'acqua, le opere idrauliche si rivelano oggi utili non meno di quanto fossero in passato ai fini della salvaguardia delle risorse ma anche come freno all'esodo. Sappiamo che le aree collinari sprovviste di investimenti come quelli sopra ricordati sono andate soggette ad esasperate forme di abbandono dell'agricoltura. Non altrettanto positivo giudizio può essere formulato nei riguardi delle opere di miglioramento fondiario a carattere privato; sistemazioni idraulico-agrarie, piantagioni legnose, fabbricati rurali, sono investimenti soggetti a fenomeni di marcata obsolescenza. Nell'intento di arrestare ed invertire la tendenza all'abbandono si prospetta quindi necessaria una ripresa delle opere bonificatorie arricchite da una gamma di nuovi investimenti idonei a rendere « abitabili » le campagne.

Si tratta peraltro di un indirizzo non esente da dubbi: gli investimenti sarebbero certamente molto onerosi e tali da richiedere una attenta valutazione caso per caso.

BONIFICA E VALORIZZAZIONE ECONOMICO-SOCIALE DEL TERRITORIO NELL'ITALIA CENTRALE

di Mario Dini

1) La Bonifica, intesa come complesso di opere e di azioni dirette a realizzare le condizioni per l'utilizzazione produttiva e per l'insediamento umano del territorio, ha tradizioni secolari nell'Italia Centrale. Ostacoli di natura idrogeologica, igienica, demografica e sociale sono stati affrontati nel corso del tempo e risolti. Terre sommerse o devastate dalle acque, terreni sterili per condizioni fisico-chimiche, zone impervie e deserte, sono state prosciugate e regimate, dissodate e corrette, modellate e rese abitabili. Un capitale immenso di opere fondiarie è stato investito sulla terra originaria dal lavoro dell'uomo e dal risparmio dei singoli e della collettività, consegnato alle generazioni che si sono succedute per essere utilizzato, rinnovato, potenziato e trasmesso alle generazioni future.

Nella cultura e nelle vicende storiche e politiche dell'Italia Centrale la bonifica ha sempre assunto i caratteri di un intervento globale sul territorio. Fatta ragione dei tempi, con lo scopo di insediare nuclei familiari su delle unità produttive da realizzare, previsto un determinato ordinamento produttivo, si sono costruiti i campi, tracciate strade, piantati viti, olivi ed altre piante arboree, sistemati i boschi, costruite case ed annessi, stabiliti determinati rapporti sociali fra le persone: la bonifica integrale nella accezione moderna, realizzata sulla base di piani attuati in tempi lunghi e di direttive spesso univoche ed implicite, con il concorso dell'operatore pubblico e dei privati, specialmente quando l'opera da compiere presentava interessi complessi ed oneri rilevanti.

Una attività incessante, in risposta e per il conseguimento di finalità un tempo più semplici ed immediate, di conquista e di riconquista, di conservazione e di ripristino, mai ultimata perché continuamente cambiano le stesse finalità e perché è fondamentale interesse

dei singoli e delle collettività conservare produttivi ed abitati i territori, nella piena consapevolezza delle interdipendenze fisiche che esistono fra le diverse parti di un territorio, e della necessità di salvaguardare o di conseguire equilibri antropici ed ambientali nel sistema territoriale assunto come unità. Una attività che Arrigo Serpieri costruì in dottrina idonea in assoluto ad informare qualunque strumento legislativo, la cui sostanza è presente in tutti i punti essenziali del provvedimento di cui oggi si celebra il cinquantenario, dai fini elencati all'art. 1) ai modi di intervento sia dello Stato che dei privati, compreso il mezzo operativo, il piano generale di bonifica, che anticipa esemplarmente la logica degli interventi programmati e coordinati sul territorio.

2) Nelle diverse Regioni dell'Italia Centrale, ed in particolare nella Toscana e nel Lazio, hanno operato tutte le leggi di bonifica promulgate dallo Stato dall'unità ad oggi (così come erano state interessate dalle iniziative dei precedenti stati), recepite o adattate in vario modo dalle Regioni alle quali sono state trasferite le relative competenze. In successione storica, dopo la Legge del 1865, la Legge Baccarini del 1882, le Leggi sull'Agro Romano, la Legge Serpieri del 1924, la Legge del 1928, il R.D. 13-2-1933 n. 215, la Legge Stralcio del 1950, la Legge sulla montagna del 1952, per ricordare le più significative.

Sulla base della Legge 215/33 e della Legge 991/52 sono stati individuati i territori da dichiarare comprensori di bonifica integrale o montana (e di bonifica integrale e montana) perché presentavano dissesti di varia natura nel loro regime fondiario, compresi i dissesti di ordine sociale previsti dalla Legge del 1933 e rimossi con la Legge Stralcio che definì comprensori di bonifica integrale le zone di intervento.

Al 1970, nelle Regioni dell'Italia Centrale (Toscana, Umbria, Lazio e Marche), risultavano complessivamente classificati di bonifica 4.855.000 ettari, pari all'83% delle totali superfici regionali e al 27% dei terreni di bonifica dell'intero Paese. Il dato assume particolare interesse quando si considera che i territori classificati di bonifica nell'intero Paese corrispondono in media al 66% della totale superficie nazionale, e che la superficie complessiva delle quattro Regioni corrisponde al 19% della medesima superficie nazionale.

Una superficie obiettivamente rilevante, che conferma quanto

esposto nel punto precedente in relazione ai diversi dissesti del regime fondiario rilevabili in queste Regioni.

I complessivi 4.855.000 ettari risultavano così distinti:

- ricadenti in comprensori di bonifica integrale ha 2.939.000, pari al 60%;
- ricadenti in comprensori di bonifica montana ha 1.492.000, pari al 31%;
- ricadenti in comprensori di bonifica integrale e montana ha 424.000, pari al 9%.

La superficie classificata di bonifica integrale nelle quattro Regioni corrispondeva al 31% di quella dell'intero Paese, la superficie classificata di bonifica montana al 21% e quella classificata di bonifica integrale e montana al 26%.

Per quanto riguarda le singole Regioni, le superfici classificate di bonifica corrispondevano al 94% della totale superficie regionale in Umbria, al 92% nel Lazio e al 79% nelle Marche.

In Toscana, al 1° aprile 1972, la superficie classificata di bonifica era di ha 1.662.580 (pari al 72% della totale superficie territoriale), suddivisa in 59 comprensori, n. 34 di bonifica integrale per ha 849.345 e n. 25 di bonifica montana per ha 813.235.

In tutte queste zone i dissesti presentati dal regime fondiario all'inizio dell'azione bonificatrice, coincidevano con l'intera gamma prevista dall'art. 1 della Legge 215/33.

Pianure interne e litoranee acquitrinose, deficienti di scolo, basse, sovente malsane, si estendevano dalla Liguria al Lazio lungo il litorale, nell'Agro Romano e Pontino, nella Val di Chiana ed in altre zone, disegnando un ambiente globale e settoriale desolato, arretrato, spesso socialmente iniquo. Colline argillose dissestate negli equilibri idrogeologici, fisicamente sterili, brulle e deserte. Colline sassose di varia natura, negate alla coltura erbacea, aride. Montagne rese sterili da tagli disordinati e intensi verificati in passato, dissestate negli aspetti fondiari, produttivi e antropici.

In tutte queste zone l'azione bonificatrice si è svolta intensamente e globalmente, interessando gli aspetti naturali, quelli tecnico-economici e quelli giuridico-economici del rispettivo regime fondiario.

Si sono prosciugate le zone acquitrinose e paludose, scassati e dissodati i terreni, corrette e ammendate le caratteristiche chimiche

e fisiche negative delle terre, costruite sistemazioni idraulico-agrarie, realizzate piantagioni particolarmente di viti ed olivi, costruite strade, ponti, case. E dove la bonifica ha potuto svolgersi in comprensori adeguatamente estesi, numerose infrastrutture produttive e sociali sono state realizzate, a vantaggio delle economie esterne delle unità produttive ed a conforto civile delle popolazioni già residenti o immigrate in seguito agli interventi di colonizzazione. Infine, l'azione volta alla eliminazione del latifondo, e cioè ad una delle più importanti « gravi cause » di ordine sociale responsabile di utilizzazioni estensive dei territori, ha consentito di stabilire rapporti sociali più equi ed ordinamenti produttivi variamente intensivi.

3) La valorizzazione economica e sociale dei territori oggetto di bonifica può essere apprezzata considerando la situazione fondiaria ed agraria precedente, il complesso e l'entità degli interventi, i risultati raggiunti. Esame che tenteremo di fare ricorrendo alla descrizione di situazioni esemplari.

Quale fosse la situazione dei territori pianeggianti paludosi e dei territori estensivamente utilizzati per gravi cause di natura fisica e sociale, ben risulta dalla letteratura sull'argomento. Tofani e Petrocchi, introducendo il loro lavoro su « Le trasformazioni fondiari nella Maremma Toscana » riportano la seguente affermazione dello Ximenes: « rara è la famiglia maremmana che giunga alla terza sua generazione »; ma una descrizione eloquente delle condizioni di quella zona la ricavano dagli scritti di Sallustio Bandini: « chiunque passeggiando la Maremma vedesse quei fertilissimi campi ridotti in tal maniera selvaggi, che neppure gli armenti vi pascolano, quelle vigne abbandonate, quegli ulivi insalvaticchiti, per non trovare chi il loro frutto raccolga, tante abitazioni ed intere castelle diroccate, non saprebbe persuadersi come non fossero effetti questi o di qualche nimica incursione o di qualche pestilenza straordinaria ».

Un regime fondiario dominato dalla grande proprietà, che ancora conservava carattere latifondistico, di ampiezza superiore ai mille ettari, mentre la media proprietà (da 100 a 500 ettari) era rappresentata per il 10-30% e la piccola (con meno di 100 ettari), solo dal 10-15%. Case coloniche generalmente insufficienti, rare nel territorio con i vecchi ordinamenti colturali, e fattorie delle imprese capitalistiche nelle quali alloggiavano i dipendenti fissi, mentre gli avventizi abitavano nei centri in collina. Strade periodica-

mente sommerse dai fiumi e dai torrenti a testimonianza della scarsa difesa idraulica, tanto che « Altri minori torrenti concorrevano, e concorrono tuttora (1930), a sommergere periodicamente molti terreni della pianura Grossetana ». Rari esempi di utilizzazione delle acque per uso irriguo, limitata a due o tre grandi aziende la disponibilità di energia elettrica, deficiente la sistemazione idraulico-agraria dei singoli fondi, assente nella maggior parte delle abitazioni l'acqua potabile, la cui provvista era fatta con carri-botte a Grosseto o, fino alla realizzazione degli acquedotti da parte dell'Ente Maremma, in punti di distribuzione notevolmente distanti dai fondi.

L'ordinamento produttivo attuato nella zona era basato sia sull'impresa parziaria che sull'impresa capitalistica (nel grossetano il 48% della superficie era appoderata, il 52% a conduzione con salariati), con ordinamenti colturali caratterizzati da avvicendamenti discontinui, per cui da 1/3 a più della metà della superficie produttiva era ogni anno interessata dalle operazioni di maggese, dal pascolo sulle stoppie e dal riposo. Gli allevamenti bovino ed ovino erano le più importanti trasformazioni aziendali dei prodotti diretti del suolo, e i loro prodotti (oltre il lavoro, per ciò che concerne i bovini) generalmente trasformati in azienda. Limitate le pratiche di fertilizzazione, esclusivamente o quasi rappresentate dalle letamazioni, rara, come si è detto, l'irrigazione. Le produzioni lorde vendibili erano prevalentemente costituite dalle scarse raccolte del grano (10-12 ql. per ettaro), dai buoi di scarto e dai prodotti dell'allevamento ovino.

Conclusi con modesti risultati i tentativi effettuati nella zona in epoche precedenti, la vera bonifica iniziò nel 1928. Realizzata la conquista dall'impaludamento con le colmate, aperti canali per l'emungimento, costruiti impianti idrovori, ecc. ecc., furono costruite strade, acquedotti, linee elettriche, dissodati i terreni, appoderate le proprietà, superati gli avvicendamenti discontinui, impiantati i prati avvicendati, aumentato il carico di bestiame, elevate le rese. Un'opera che, alla fine, interessò una superficie di ettari 31.600. Nello stesso tempo fu possibile migliorare i modi di fertilizzazione, introdurre le macchine per le lavorazioni (almeno nelle aziende più grandi, e comunque nelle zone pianeggianti), diffondere la pratica dell'irrigazione.

Una valutazione economica dei risultati di questa prima fase di bonifica nel grossetano (la seconda e definitiva sarà realizzata con

la Riforma) può essere tentata ricorrendo ancora allo studio del Tofani e del Petrocchi, che presenta anche una serie di monografie di aziende che realizzarono la loro trasformazione fondiaria immediatamente dopo la bonifica. Riferendoci, come indici di sintesi, alle variazioni verificate nella produzione lorda vendibile e nel prodotto netto aziendale, fatto eguale a 100 il dato relativo alla situazione iniziale, si rileva che nelle aziende esaminate la produzione lorda vendibile a trasformazione avvenuta era aumentata in valore da 100 a 303, e il prodotto netto aziendale da 100 a 273. Per i capitali investiti nella trasformazione aziendale, i risultati determinati dai citati studiosi consentono di attribuire una fruttuosità del 6,4%, certamente soddisfacente per i tempi in cui la trasformazione fu realizzata.

Infine, per una valutazione dei costi sociali, cioè pubblici, di una bonifica come quella grossetana, si ricorda che al 1957 il costo complessivo delle opere di competenza statale eseguite ammontava a lire 15 miliardi, corrispondenti a 138,75 miliardi di lire del 1983, pari a lire 4.390.000 per ettaro di superficie bonificata: se si aggiungono circa 37 miliardi (sempre in lire del 1983) stimati necessari per il completamento della bonifica, si perviene ad un costo complessivo per ettaro a carico dello Stato di lire 5.560.000 (in lire del 1983). Chi ha presente la magnifica realtà del territorio che dalla città di Grosseto scende verso Castiglion della Pescaia, Marina, etc. e lo confronta con la situazione di partenza, può fare obiettive considerazioni.

4) Esempio di un intervento di bonifica integrale nella collina argillosa può considerarsi quello realizzato nel comprensorio dell'Alta Val d'Era, ricadente in massima parte nella Provincia di Pisa, con una superficie delimitata di ettari 41.600, con una vasta zona centrale formata da argille plioceniche. La zona effettivamente interessata dall'azione di bonifica è rappresentata da oltre 15.000 ettari, che presentano il caratteristico andamento frastagliato con pendenze più o meno accentuate.

Con un regime fondiario caratterizzato all'inizio da un accentuato dissesto di ordine idrogeologico, l'assenza di investimenti fondiari (se si escludono le abitazioni), la diffusione della proprietà coltivatrice e un ordinamento produttivo tipicamente estensivo basato sulle sole colture erbacee in avvicendamento discontinuo, un carico di bestiame inferiore al quintale per ettaro ed un grado di

attività sotto le 0,15 unità lavoratrici per ettaro, con poderi di ampiezza oltre i 50 ettari, l'azione della bonifica si è esplicata verso la regimazione dei corsi d'acqua e dei loro bacini imbriferi, il consolidamento delle pendici, la colmata dei botri e l'adozione di funzionali tecniche di lavorazione e di sistemazione per quanto riguarda gli aspetti idraulici e geologici, e nella realizzazione di strutture fondiarie di interesse generale come le strade, gli acquedotti, gli elettrodotti, diverse abitazioni e alcuni laghetti collinari per l'irrigazione.

Le opere di competenza statale effettuate hanno richiesto un costo di lire 25 miliardi circa (espresse in lire del 1983) pari a lire 600.000 per ettaro di superficie consorziata, e complessivamente hanno riguardato oltre 70 Km. di strade, 40 Km. di elettrodi, sistemazioni idrauliche agrarie su circa 29.000 ettari, rimboschimenti per circa 500 ettari.

I privati hanno potuto così avviare la trasformazione dei loro fondi, modellando superfici ulteriori, tracciando strade poderali ed interpoderali, costruendo nuove case coloniche, realizzando nuovi appoderamenti su oltre 3.000 ettari e consentendo (al 1957) di offrire stabile dimora a circa 1.000 persone.

Nello stesso tempo è stato possibile trasformare l'ordinamento produttivo preesistente, riducendo le maglie poderali, adottare avvicendamenti continui comprendenti leguminose foraggere, aumentare il carico di bestiame anche a 3 quintali per ettaro e il grado di attività fino a 0,40 unità lavoratrici.

Non pensiamo di essere lontani dalla realtà, se attribuiamo anche a questa opera di bonifica gli stessi risultati economici già visti nella bonifica grossetana.

5) Ad analoghe conclusioni si perverrebbe considerando alcuni esempi di bonifica montana e di bonifica integrale attuata in zone montane. Ma ci pare importante dedicare alcune considerazioni a quella che è stata definita « bonifica integrale con particolari connotati sociali », cioè la Riforma Fondiaria. Che è stata bonifica integrale nella pienezza del concetto, perché diretta alla trasformazione globale di tutti i caratteri del regime fondiario dei territori interessati, dai caratteri naturali a quelli giuridico-economici relativi al modo di appropriazione della terra.

Nella Toscana e nel Lazio la Riforma ha interessato un comprensorio di 995.390 ettari, in cui ricadevano tutti i precedenti

consorzi di bonifica integrale caratterizzati da una più o meno ultimata bonifica idraulica e geologica, insieme a nuove vaste superfici (l'intera Provincia di Grosseto), nelle quali ai dissesti nei caratteri naturali e tecnico-economici del regime fondiario, si aggiungevano quelli relativi ai caratteri giuridico-economici.

Le caratteristiche generali del territorio, almeno nella Maremma Toscana, erano quelle già descritte per le zone della bonifica Grossetana prima dell'intervento. Se si escludono le terre paduose, già redente, nelle condizioni delle sedi rurali, della viabilità, della provvista di acqua potabile, degli elettrodotti, ecc. ecc. poco era cambiato dal 1928 al 1950.

Gli investimenti fondiari erano modestissimi, specialmente nelle grandi aziende, e consistevano essenzialmente nelle fattorie e negli impianti centralizzati. I fabbricati destinati al ricovero degli uomini e del bestiame, generalmente insufficienti e cadenti, erano disseminati su superfici vastissime. Le piantagioni coprivano appena il 4% della intera superficie del comprensorio, l'irrigazione limitata a 3.100 ettari.

I capitali di esercizio erano rappresentati da capi bovini e ovini allevati a carattere prevalentemente estensivo e la presenza delle macchine può essere espressa dal seguente dato: nel 1950 la superficie del comprensorio lavorata con la trattrice ammontava a 190.000 ettari, pari ad un terzo dei terreni lavorabili con le macchine. E si trattava per il 60% di macchine di piccola potenza e di tipo antiquato.

L'ordinamento produttivo di queste zone non differiva da quello ricordato trattando della bonifica Grossetana prima del 1928: era basato sulle colture erbacee in avvicendamento discontinuo. Le rese, per i principali prodotti, modeste. Nel grossetano il frumento presentava produzioni per ettaro di 11-15 quintali, il granoturco 7-8, la segale 8-12, l'orzo 10-14 e l'avena 10-13. Il carico di bestiame brado, la cui alimentazione proveniva dalle stoppie pascolate e dalla macchia, limitato. Inadeguate le fertilizzazioni, i lavori campestri ed i trasporti effettuati quasi generalmente, e totalmente nelle aziende mezzadrili, con il bestiame bovino.

Ma erano soprattutto i problemi di ordine sociale che ostacolavano una più razionale ed intensiva utilizzazione del territorio. Problemi relativi, da un lato, alla limitata autonomia delle imprese lavoratrici ed alla diffusione di un bracciantato dai caratteri tutto particolari e comunque in condizioni di estrema precarietà, dall'al-

tro dalla notevole diffusione della grande proprietà. Infatti, dei 90.700 proprietari esistenti nel comprensorio, non più di 800, cioè lo 0,9% possedevano il 73,5% della superficie produttiva, e oltre il 50% della superficie apparteneva a proprietà superiori ai 500 ettari. In particolare, nel Grossetano le proprietà con superficie maggiore di 500 ettari detenevano l'80% della intera superficie produttiva.

Nell'intero comprensorio risultavano presenti n. 129.133 addetti, 102.037 dei quali coltivatori conduttori e 27.096 braccianti. Considerato il basso grado di attività, conseguente l'utilizzazione estensiva del territorio, il numero medio di giornate effettivamente lavorate da ciascun addetto nell'anno risultava di 158, con almeno una forzata inattività di 100 giornate per anno. Le conseguenze economiche e sociali, a livello di famiglie e di singoli, erano evidenti.

L'opera di bonifica sul territorio è stata immane. Anche se, per esempio, nel Grossetano fu espropriato solo il 23% della totale superficie provinciale (91.275 ettari per n. 7.269 unità produttive assegnate), l'effetto sull'intero regime fondiario e sull'ordinamento produttivo della zona è stato globale, come è stato globale l'intervento dell'azione bonificatrice. Con stanziamenti pari a 661 miliardi di lire 1983 sono state realizzate opere di bonifica relative a sistemazioni idrauliche, acquedotti, elettrodotti, strade, edilizia aziendale e di servizio, irrigazione, sistemazione montana e colture frangivento.

Stanziamenti che ammontavano, sempre in lire 1983, a 664.000 lire per ettaro, e che hanno obiettivamente lasciato una impronta indelebile sull'intero territorio. Nuove unità produttive con ordinamenti produttivi intensivi per capitale e lavoro, produzioni raddoppiate nell'arco di pochi anni, innovazioni tecniche e culturali, la massiccia comparsa delle macchine. Sedi rurali dignitose e centri di servizio produttivi. Infrastrutture sociali e civili per l'educazione, la sanità e il tempo libero. E, dal punto di vista sociale ed umano, l'azione volta alla realizzazione di una capacità imprenditoriale tutta nuova, capace di seguire e dominare gli avvenimenti del futuro.

Un'azione di bonifica che può proporsi come esempio, fatta ragione dei tempi e delle finalità diverse, a coloro che oggi giustamente si preoccupano della decadenza produttiva, ambientale e demografica dei territori della collina e della montagna dell'Italia Centrale.

6) La storia della bonifica è storia di valorizzazione economica dei territori e di valorizzazione sociale delle popolazioni che sul territorio vivono e vi svolgono le loro attività produttive e non produttive. Con la eliminazione delle deficienze fisiche, strutturali e sociali del regime fondiario, insieme alle opportunità di sviluppo economico si creano le condizioni necessarie, igieniche sociali e civili, perché i singoli e le loro famiglie, le comunità e la popolazione nel suo complesso, possano degnamente risiedervi e progredire.

È inoltre storia di interdipendenze pubbliche e private, realizzate attraverso i consorzi di bonifica, come è interessante anticipazione sia della visione programmatica degli interventi che della responsabile democratica partecipazione degli operatori interessati.

A cinquant'anni dalla promulgazione del R.D. 13-2-1933, n. 215, che interpretò in quel tempo la bonifica intesa come concetto universale e atemporale, i termini con cui si propongono finalità delle azioni e loro articolazione nel tempo e nello spazio sono cambiati, come sembra cambiato il rapporto della bonifica con il complesso del disegno territoriale, in cui urbano e rurale sembrano confondersi e il rurale perde apparentemente di importanza. Si dimentica forse che anche l'urbano, per potersi realizzare nel territorio, domanda opportune configurazioni degli aspetti naturali, strutture e rapporti giuridici, come forse si dimentica che, per quanto concerne l'attività agricola che ancora si svolge nel territorio — e, per estensione, sempre preponderante — si deve poter adattare i propri ordinamenti produttivi alle esigenze economiche e di mercato in continuo divenire e che, per fare questo, si domanda un regime fondiario conseguente. Sembra essere dimenticato anche uno dei principali impegni statuari di molte regioni, e cioè quello di assicurare il permanere sul territorio di una preziosa popolazione che, con la sua normale attività, offra alla collettività la manutenzione delle terre, delle opere fondiarie regimanti, gli equilibri idrogeologici, il presidio. Infine, sembra essere dimenticato il rapporto di interdipendenza che lega fra di loro ogni elemento fondiario di un comprensorio.

Il continuare del declino della montagna, in termini fisici, demografici, economici e sociali, come pure la profonda crisi che attraversa tutta la collina, che insieme mettono in forse il conseguimento delle finalità oggi richiamate nel ridefinire la bonifica, e cioè « la produzione agricola », la « difesa del suolo e dell'ambiente », oppure « la difesa, la salvaguardia e la valorizzazione del territorio

rurale » pongono anzitutto problemi di individuazione di ordinamenti produttivi validi per le diverse zone, che richiederanno interventi ancora una volta globali sul rispettivo regime fondiario. E sarà sempre bonifica integrale. Perché si dovrà anche programmare e coordinare nel tempo e nello spazio le azioni da compiere, individuando e progettando in termini di massima le opere da realizzare, come si dovrà ricercare l'adesione dei privati interessati, la loro coerenza rispetto alle finalità ed agli obiettivi, il loro contributo.

Nelle zone di piano, dove la precedente bonifica ha eliminato gli eventuali dissesti idrogeologici e colturali, l'azione di bonifica dovrà anzitutto essere rivolta alla conservazione delle opere realizzate in passato, intervenire nel potenziamento della fertilità attraverso l'irrigazione, adeguare gli aspetti infrastrutturali produttivi, civili e sociali per assicurare alle unità produttive quelle « economie esterne » capaci di rendere competitiva in termini comunitari la nostra agricoltura. Potenziando se possibile il fatto cooperativo, come elemento sociale dell'intervento.

Nelle zone di collina e di montagna sarà forse necessaria una nuova poderosa iniziativa di bonifica integrale, capace insieme di ripristinare e di trasformare un regime fondiario che la crisi di alcune colture, la marginalizzazione delle terre, gli abbandoni e l'esodo hanno allo stato delle cose obiettivamente superato. I nuovi ordinamenti produttivi, anche nel rispetto di alcuni valori ambientali, alla cui conservazione dovrà contribuire l'intera società, domanderanno ancora la salvaguardia degli equilibri fisici, ma domanderanno anche, oltre ad opere di tipo infrastrutturale produttivo, sociale e civile, specifiche originali azioni sui caratteri giuridici del regime fondiario (uno dei quali, la ricomposizione fondiaria, non sarebbe poi originale).

Infine, fra le diverse opere fondiarie di tipo produttivo, sembra ancora opportuno ricordare che anche in collina, mediante l'irrigazione, è possibile esaltare la fertilità dei terreni.

Una particolare attenzione alle condizioni delle sedi rurali. Agli agricoltori ed agli addetti agricoli, lavoratori in proprio e dipendenti, debbono essere garantite abitazioni consone alle esigenze attuali del vivere civile, come dovrebbero essere loro assicurate — attraverso azioni territoriali che è possibile derivare dall'esperienza di bonifica nelle zone di Riforma — infrastrutture sociali capaci di attenuare le condizioni di squallido isolamento in cui oggi versano singoli e famiglie.

7) Dall'inizio dell'esperienza regionalista molto tempo è stato perduto, anche per dibattere sulla stessa concezione della bonifica in più occasioni confusa con le vicende di un regime, oppure per decidere intorno alla natura e alla composizione dei consorzi ed ai rapporti esistenti o da porre in essere fra la bonifica e la complessiva programmazione territoriale.

Tutto questo quando un rilancio della attività volta alla trasformazione degli ordinamenti produttivi territoriali, e quindi alla creazione di nuovi ordinamenti fondiari, emergeva con forza dalle tendenze economiche e sociali chiaramente individuate agli inizi degli anni settanta.

In attesa di specifiche leggi regionali, l'azione di bonifica si è limitata ad interventi manutentori o ad iniziative strutturali ed infrastrutturali dettate da opportunità contingenti o previste dai preesistenti piani generali di bonifica. Il coordinamento fra opere ed azioni si è fatto ancora più tenue, ed è mancata una globale ridefinizione degli obiettivi. La frantumazione e il sovrapporsi delle competenze, insieme al prevalere dell'attenzione verso gli aspetti produttivi e di impresa, come pure la caduta dei rapporti fra operatore pubblico e privati e la limitatezza dei finanziamenti per gli interventi pubblici hanno fatto il resto.

Dopo il trasferimento delle competenze in materia alle Regioni, avvenuto con il DPR 616/77, le Regioni hanno avviato intense azioni politico-legislative intorno alla natura e il ruolo della bonifica, alla struttura ed alle competenze dei consorzi, alla ridelimitazione dei comprensori, alla individuazione di nuovi soggetti di delega. Si è aperto così un nuovo periodo di riflessione e di sperimentazione, sovente difforme da regione a regione, la cui prima conclusione dovrà certamente ricondurci ad una legge quadro del Governo centrale, in effetti già predisposta.

Comunque si evolvano queste azioni, sembrano problemi caratteristici dell'attuale momento i seguenti:

a) una migliore comprensione della natura e del ruolo che i consorzi di bonifica, intesi come espressione della collaborazione dei privati al conseguimento degli obiettivi dei piani, possono svolgere in quanto partecipi delle scelte relative alla finalità degli interventi, la progettazione e l'esecuzione delle opere, la loro gestione;

- b) il riordino e l'effettiva esazione della contribuzione, alla quale chiamare i proprietari di tutti i « beni fondiari » presenti sul territorio;
- c) la revisione e l'aggiornamento dei piani generali di bonifica già approvati e la predisposizione dei piani per i comprensori ancora sprovvisti di questo fondamentale strumento, che sono la maggior parte;
- d) l'individuazione di nuovi ordinamenti produttivi da realizzare nelle zone ormai in crisi profonda, specialmente nelle zone di collina, comprese o meno in comprensori di bonifica, eventualmente ricorrendo a nuove classificazioni se non comprese, allo scopo di predisporre i piani per il conseguente necessario regime fondiario.

Sarà forse opportuno riordinare in leggi-quadro regionali il complesso delle norme relative ai più disparati interventi sugli elementi dell'ordinamento fondiario dei territori, dai suoli alle acque, dalla viabilità all'urbanistica rurale, dalla protezione dell'ambiente al disegno delle strutture e delle infrastrutture, in quanto tutte influenti sulle possibilità offerte o meno ad un territorio di presentare condizioni di produzione e di abitabilità per la popolazione rurale e non rurale.

Ma sarà senza dubbio necessario predisporre adeguati finanziamenti. Nel corso di questa sintetica esposizione si sono riportate alcune cifre relative ai costi di bonifiche esemplari di pianura e di collina, costi compresi fra gli oltre 5.000.000 di lire per ettaro della bonifica del grossetano e le 600.000 lire per ettaro della bonifica dell'Alta Val d'Era e della Riforma Fondiaria. Pensiamo utile aggiungere che il costo medio degli interventi di bonifica per una superficie complessiva di ha 386.013 in Toscana, relativo ad opere già realizzate, ammontava nel 1957 a circa lire 2.000.000 per ettaro (lire del 1983).

Tenuto conto della rilevanza di molti di questi interventi, volti ad un riscatto senza precedenti nella storia di terre gravemente dissestate o paludose, una previsione attuale potrebbe forse attestarsi su costi inferiori, ma se compariamo con i dati sopra esposti i finanziamenti che, per esempio, la Regione Toscana ha corrisposto per la specifica materia fra il 1972 e il 1982, ammontanti a lire 45.772 per ettaro di superficie classificata, dobbiamo convenire, an-

che a meno dell'adeguamento dei valori storici al valore della lira nel 1982, che si tratta di somme fin troppo modeste.

Vi è comunque da sperare, almeno sulla base del nuovo interesse sulla bonifica manifestato sia dalla volontà governativa di varare l'attesa legge quadro sia dalle riconsiderazioni in atto in diverse regioni, che d'altra parte sono sollecitate dal progressivo degrado del regime fondiario di vastissimi comprensori, che il prossimo futuro sia migliore del recente passato in termini di attività bonificatoria.

Superati i periodi di sperimentazione e di diffidenza, crediamo poter ammettere che il problema della bonifica possa essere assunto dalle Regioni secondo il seguente schema propositivo.

Per conseguire finalità territoriali di natura economica, sociale, politica, ecologica, igienica, demografica, ecc. ecc., sovente espresse con termini diversi, come produzione agricola, difesa del suolo e dell'ambiente, salvaguardia e valorizzazione del territorio rurale, l'operatore politico competente deve assumere precisi obiettivi in ordine alla destinazione produttiva del territorio, ai tipi di attività che si dovranno svolgere, ai modi di gestire le stesse attività, ai rapporti sociali da instaurare, ai tipi di insediamento ecc. ecc. e, conseguentemente, programmare in termini di globalità gli interventi e le azioni necessarie per attuare sullo stesso territorio l'ordinamento produttivo assunto come obiettivo. Interventi relativi alla modificazione dei caratteri naturali e dei caratteri tecnico-economici del territorio, e anche giuridico-economici, se necessari per il conseguimento dell'obiettivo assunto, coordinati nel tempo e nello spazio, realizzati in base ad un piano in cui saranno previste le indicazioni di massima delle opere da realizzare e le direttive perché tutti i soggetti interessati adottino comportamenti coerenti con le finalità assunte, partecipino alle scelte generali e particolari, contribuiscano secondo criteri oggettivamente validi ai costi dell'iniziativa. Interventi che, di volta in volta, potranno consistere in radicali trasformazioni del territorio, in ripristino o in difesa dell'esistente in via di degradazione, tenendo conto o meno della esigenza di assicurare la presenza o la conservazione nelle zone interessate di una popolazione attiva, anche rurale.

Uno schema la cui origine è certamente chiara per coloro che conoscono la dottrina della bonifica e l'articolo 1) del R.D. 13 febbraio 1933, n. 215.

La speranza manifestata può essere confortata anche da alcune

enunciazioni, reperite in relazioni tenute in occasione di convegni sulla bonifica, dalle quali sembra possibile rilevare che l'esatta dimensione della bonifica, almeno negli aspetti operativi, stia riemergendo.

In un recente documento della Giunta Regionale della Regione Toscana, dopo alcune affermazioni circa una nuova presunta concezione della bonifica, si legge che « come è noto, la bonifica consta di un complesso di opere la cui attuazione, per essere efficace, deve risultare coordinata nello spazio e nel tempo. Il coordinamento dei fini e dei mezzi, nonché l'ordine di successione e la durata dei lavori, trovano la loro concreta espressione nel piano generale di bonifica che stabilisce, per l'unità territoriale cui si riferisce (comprensorio), tutti gli interventi necessari per realizzare, partendo da una posizione iniziale, le condizioni corrispondenti alla prevista posizione finale in ciò valutando i presumibili risultati economici e d'altra natura. Il piano è quindi un fondamentale strumento di programmazione... ».

È passato del tempo, ma il pensiero di Arrigo Serpieri è sempre vivo.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

- Associazione Nazionale delle Bonifiche, delle Irrigazioni e dei Miglioramenti Fondiari, « Assemblea 1983 - Relazione annuale », Ferrara, 29-30 settembre 1983.
- Convegno Regionale sugli aspetti e problemi della bonifica alla luce dei risultati conseguiti nel primo quinquennio di applicazione della L.R. 23-12-1977, n. 83, « Documento della Giunta Regionale », Firenze, 1984.
- « La Riforma Fondiaria in Maremma », Ente Maremma, Roma-Grosseto, 1955.
- U. Sorbi, « Bonifica e patologia fondiaria in Toscana », in Atti del XVIII Convegno Nazionale delle Bonifiche, Associazione Nazionale cit., Firenze, 1957.
- E. Taddei, « Le Bonifiche Toscane », Istituto Sperimentale per lo Studio e la Difesa del Suolo, Firenze, 1957.
- M. Tofani e G. Petrocchi, « Le trasformazioni fondiarie nella Maremma Toscana », in « Annali dell'Osservatorio di Economia Agraria per la Toscana », R. Accademia dei Georgofili di Firenze, Firenze, 1930.
- Unione Regionale Umbria della Associazione Nazionale delle Bonifiche, delle Irrigazioni e dei Miglioramenti Fondiari, « Bonifica Integrale e Montana in Umbria », Spoleto, 1975.
- Unione Regionale Bonifiche del Lazio, « La bonifica nel Lazio », in « La Bonifica e l'Assetto Territoriale », anno XXIX, n. 2, 1975, Roma.

BONIFICA E VALORIZZAZIONE ECONOMICO-SOCIALE DEL TERRITORIO NELL'ITALIA MERIDIONALE

di Gabriele Gaetani d'Aragona

1) Introduzione

A distanza di oltre cinquanta anni la legge sulla bonifica del 1933 rimane uno strumento completo per promuovere e coordinare gli interventi pubblici e privati nel territorio. La legge riuscì a convogliare, nei difficili anni trenta, investiti dalla crisi economica del 1929, ed in quelli immediatamente successivi alla seconda guerra mondiale, gli anni quaranta e cinquanta, un flusso consistente di fondi finanziari destinati ad investimenti in strutture ed opere di miglioramento fondiario.

Le opere eseguite portarono a notevoli incrementi di reddito agrario e costituirono il prerequisito, attraverso l'investimento in capitale fisso sociale, dello sviluppo economico a carattere pluri-settoriale, di numerosi comprensori, particolarmente nelle zone di pianura.

La legge assegna allo Stato ed a Consorzi di bonifica che riuniscano obbligatoriamente i proprietari, l'esecuzione di opere ad utilità collettiva — invasi, canali di bonifica, strade, elettrodotti ed altre opere, — mentre obbliga i privati alla trasformazione agraria dei loro fondi.

2) La bonifica nel Sud

La bonifica ha incontrato, fin dagli anni trenta, difficoltà molto maggiori nel Sud e nelle Isole che nel resto dell'Italia.

Nel Centro-Nord la canalizzazione delle acque e la sistemazione dei terreni erano iniziate già nei secoli passati, per cui la bonifica venne a completare un processo di investimento già in atto. D'altra parte il maggiore sviluppo del commercio e delle economie del-

le città nel Centro-Nord, rispetto a quello registrato nel Sud, aveva facilitato l'investimento dei risparmi di origine cittadina nelle campagne.

Nel Sud tale processo era in complesso mancato, tranne in alcune aree, quali la Terra di Bari. D'altra parte maggiore era stato, nel '700 e nell'800, il degrado ideologico della montagna e dell'alta collina, sia per effetto del clima arido che rendeva definitivi i disboscamenti sia per effetto della fame di terra, conseguente al rapido incremento demografico verificatosi nel '700 e nell'800.

Anche la diffusa presenza della malaria nelle zone di pianura del Sud aveva impedito l'insediamento stabile dell'uomo nelle terre più fertili. Nonostante l'avvenuta attenuazione della malaria, a partire dalla fine dell'800, l'insediamento stabile dei contadini era carente in Capitanata, nella Piana di Sibari, del Sele e del Volturno.

L'entrata in vigore negli Stati Uniti della nuova legge « l'Immigration Act » del 1923 quanto mai restrittiva per l'emigrazione italiana, allora la più recente, e la crisi economica del 1929, determinarono, negli anni '20 e '30, il quasi completo arresto dell'emigrazione transoceanica, portando ad un aumento della pressione demografica nelle campagne. Anche le politiche sociali del fascismo assunse un'atteggiamento contrario all'emigrazione, forse come adattamento di necessità, dettato dalle restrizioni imposte da altri Paesi.

Nel 1925 viene reintrodotta il dazio all'importazione sul frumento, abolito durante gli anni del conflitto mondiale e quelli dell'immediato dopoguerra. E ciò in misura di 7,50 lire in valore prebellico per q.le. Viene di nuovo applicata la tariffa sullo zucchero, pari a 9 lire oro. Il dazio sul frumento subisce ulteriori aumenti nel 1928 e negli anni successivi.

Dazi particolarmente elevati vennero anche applicati alle importazioni di olio, vino, burro, formaggi e canapa. Rimasero piuttosto basse, invece, le tariffe doganali sulle importazioni di bestiame e di carne¹.

Tuttavia la stabilizzazione monetaria iniziata nel 1926 col discorso di Mussolini a Pesaro e la conseguente deflazione, con l'adozione della cosiddetta quota 90 rispetto alla sterlina, provocarono gravi difficoltà alle esportazioni italiane di prodotti agricoli e ad

¹ Approfondite considerazioni sulla politica agraria del fascismo sono contenute nell'opera di MARIO BANDINI, *Cento anni di storia agraria italiana*, Roma, Edizioni Cinque Lune, 1957, da p. 131 a 138.

accentuate cadute dei prezzi, rapidamente aggravate dagli effetti della crisi economica del 1929 e della prima metà degli anni trenta.

Una diversa politica doganale avrebbe favorito un maggiore estendimento della bonifica del Mezzogiorno negli anni '30. Con la politica doganale invece adottata dal Fascismo venne favorita l'estensione della cerealicoltura.

La politica autarchica ebbe ufficialmente inizio nel 1935, in risposta alle sanzioni economiche imposte all'Italia dalla Società delle Nazioni, in conseguenza della guerra intrapresa contro l'Etiopia. Tuttavia la politica autarchica era stata avviata « de facto » già negli anni '20. Per effetto delle misure doganali, della battaglia del grano e della politica autarchica, la produzione di frumento passò dai 66.000 e dai 60.000 q.li, realizzati in Italia nel 1925 e nel 1926, agli 80.000 e agli 81.000 q.li ottenuti nel 1937 e nel 1938.

È interessante notare che, dopo cinquanta anni, la produzione complessiva di frumento, tenero e duro, realizzata in Italia nel 1981 e nel 1982 pari a 89 milioni di quintali come media del biennio, risulti di poco superare — circa il 10 per cento — quella realizzata nel biennio 1937-1938, come indicato dai dati riportati nella Tavola n. 1.

Tuttavia le differenze di rilievo nella struttura dell'offerta nazionale di frumento rispetto alla situazione degli anni 1937 e 1938, sono la forte contrazione, a livello nazionale, della superficie investita a frumento; ed il notevole incremento delle rese per ettaro — quasi il 90% per le rese del frumento tenero — per effetto del progresso tecnico realizzato nella creazione di nuove varietà, nelle concimazioni e nelle tecniche di lavorazione dei terreni.

Nei riguardi della bonifica, l'estendimento della cerealicoltura negli anni '20 e '30, non richiedendo l'insediamento stabile sulla terra dei lavoratori, una delle finalità originarie della legge Serpieri, rese scarsamente conveniente per i proprietari l'esecuzione di molti miglioramenti fondiari, particolarmente quelli in abitazioni rurali ed in stalle.

* * *

La bonifica, come intesa nella legge Serpieri, mirava, anche per le particolari condizioni sociali degli anni '20 e '30 e per l'atteggiamento del fascismo ostile all'urbanesimo, alla fissazione dei lavo-

Tav. 1
Superficie e produzione di frumento, nel 1981 e 1982¹ per ripartizioni geografiche

Ripartizioni geografiche	Superficie (000 ettari)		Produzione (000 q.)				Resa unitaria (q./ha)	
	1981	1982	totale ²		raccolta ³		1981	1982
			1981	1982	1981	1982		
FRUMENTO TENERO								
Nord-occidentale	297	318	12.021	14.140	11.865	13.718	40,4	43,1
Nord-orientale	375	390	18.066	20.641	18.028	20.515	48,2	52,9
Centrale	586	621	17.816	20.076	17.436	19.688	30,4	32,3
Meridionale e insulare	316	297	6.837	5.971	6.803	5.952	21,6	20,1
Italia	1.574	1.626	54.740	60.828	54.132	59.873	34,8	37,4
FRUMENTO DURO								
Nord-occidentale	3	2	83	79	81	78	31,8	38,3
Nord-orientale	19	21	903	1.064	903	1.064	46,5	51,5
Centrale	206	226	5.948	6.478	5.807	6.372	28,8	28,7
Meridionale e insulare	1.456	1.451	27.916	22.121	27.380	21.640	19,0	15,2
Italia	1.684	1.700	34.840	29.742	34.171	29.154	20,7	17,5

¹ I dati relativi al 1982 sono provvisori.

² I dati di produzione sono arrotondati e possono, pertanto, non coincidere col prodotto delle superfici per i rendimenti unitari.

³ Produzione totale al netto delle quantità non raccolte o perdute nelle operazioni di raccolta.

Fonte: elaborazione I.N.E.A. su dati ISTAT. Vedi I.N.E.A. - Annuario dell'Agricoltura Italiana, Vol. XXXVI, 1982, cit., p. 248.

ratori alla terra, più raggiungibile quando si ha una distribuzione a tendenza regolare dei fabbisogni di lavoro agricolo durante l'anno.

Nel Mezzogiorno vaste zone erano invece caratterizzate dalla monocoltura, anche in risposta al forte addensamento delle precipitazioni in autunno e in primavera, e all'andamento siccitoso delle stagioni estive e a quello asciutto delle stagioni invernali.

La bonifica si orientò pertanto nel Mezzogiorno, nonostante i vincoli posti dalla politica autarchica, verso un cambiamento degli indirizzi culturali, nel senso di favorire gli ordinamenti zootecnici e quelli ortivi. L'azione della bonifica in questa direzione incontrò tuttavia nel Sud negli anni trenta, sia per i vincoli climatici sia per l'alto prezzo del grano per effetto della politica doganale e poi dell'autarchia, difficoltà notevoli, come rilevato dalla scarsa diffusione degli allevamenti zootecnici nel Tavoliere e in altre zone di pianura del Sud.

Fu soltanto nel dopoguerra, con la notevole estensione dell'irrigazione nel Sud, che l'insediamento stabile di coltivatori sulla terra venne ad allargarsi, insieme alla diffusione di culture ortive, di alcune culture industriali quali il pomodoro e la bietola e di allevamenti stanziali.

In molte zone del Sud il mancato insediamento degli agricoltori sulla terra continuò tuttavia ad impedire, negli anni trenta e anche nel secondo dopoguerra, un'adeguata sistemazione del terreno.

* * *

Nel Sud, per le condizioni sociali prevalenti anche per effetto della vecchia emigrazione, venne ad essere carente il rapido passaggio dalla fase di esecuzione delle opere pubbliche a quello delle opere private, che invece era ritenuto dal Serpieri una condizione indispensabile per il successo dell'opera di bonifica.

I territori classificati come comprensori di bonifica nel Sud e nelle Isole erano nel 1929 limitati a 2.037.000 ettari. Vennero estesi fino a raggiungere nel 1938 i 4.647.000 ettari; anche se in molti di essi le opere pubbliche realizzate furono relativamente poche, anche per la limitazione dei fondi finanziari statali, conseguente alle imprese belliche d'Etiopia e di Spagna ed alle preparazioni alla guerra 1940-1943.

Per il decennio pre-bellico di massima attività (1929-1938), si valuta che siano stati costruiti nell'Italia meridionale circa 11 mila

nuove abitazioni in insediamenti di tipo podere nei comprensori di bonifica, ivi comprese quelle che vennero attuate dall'Opera Combattenti nel Tavoliere delle Puglie e nel Volturno, pari a circa 2.500 nuove abitazioni in unità di tipo podere.

Come frutto dell'esperienza passata, che aveva evidenziato la difficoltà del passaggio alle opere di iniziativa privata, la legge sul latifondo siciliano del 2 gennaio 1940 instaurò obblighi stringenti sulla proprietà fondiaria, mentre tendeva ad accelerare al massimo l'esecuzione delle opere di competenza dello Stato. Si realizzarono otto borghi e 2.507 nuove abitazioni per l'insediamento di famiglie contadine². Il prosieguo delle realizzazioni fu arrestato dalle vicende belliche.

Mentre lo Stato ampliava la spesa per le opere pubbliche di bonifica, la grave crisi economica degli anni '30 portò ad una drastica riduzione degli investimenti privati in agricoltura, anche come conseguenza della deflazione monetaria, iniziata dal Governo Fascista alla fine degli anni '20.

In analogia a quanto avvenuto negli anni '20 e '30, anche la recente politica deflazionista attuata dal Tesoro e dalla Banca Centrale, dal 1979 al 1983, ha ridotto in modo drastico gli investimenti in agricoltura, riduzione che ha interessato anche le opere pubbliche di bonifica, come indicato dalla rielaborazione dei valori di investimento, espressi a prezzi costanti, approntati dall'Istituto Nazionale di Economia Agraria (I.N.E.A.), e riportati nella Tavola n. 2.

L'incidenza degli investimenti lordi agricolo-forestali sul totale di quelli attuati nell'intera economia italiana, è scesa tra il 1981 ed il 1982 dal 6,6% al 6,5%, sia in riferimento a valori correnti sia a prezzi costanti.

Nel dopoguerra ebbero particolare effetto nel Sud alcuni provvedimenti di legge per il ripristino di opere di bonifica e di miglioramento fondiario danneggiate dagli eventi bellici. In particolare il D.L.D. 22-6-1946 elevava i contributi previsti dalla legge Serpieri per opere di miglioramento fondiario nel Mezzogiorno al 45% e per molte opere interessanti il Sud, quali quelle relative all'irrigazione, al 60%.

² Vedi M. BANDINI, *Cento anni di storia agraria italiana*, cit., in particolare da p. 141 a 152.

TAV. 2

Investimenti lordi in agricoltura e silvicoltura in valori correnti e costanti, Italia, dal 1979 al 1982, per ripartizioni geografiche¹

(Miliardi di lire)

Investimenti lordi in agricoltura e selvicoltura	A prezzi correnti					
	1979	1980	1981		1982	
			valore sul 1980	var. %	valore sul 1981	var. %
Opere	1.963	2.399	2.915	+ 21,5	3.267	+ 12,1
Bonifiche	1.238	1.535	2.012	+ 31,1	2.236	+ 11,1
Miglioramenti fondiari	699	829	862	+ 4,0	993	+ 15,2
Elettrodotti	26	35	41	+ 17,1	38	- 7,3

Investimenti lordi in agricoltura e selvicoltura	A prezzi costanti (1970)					
	1979	1980	1981		1982	
			valore sul 1980	var. %	valore sul 1981	var. %
Opere	517	515	509	- 1,2	484	- 4,9
Bonifiche	326	330	352	+ 6,7	331	- 6,0
Miglioramenti fondiari	184	178	150	- 15,7	147	- 2,0
Elettrodotti	7	7	7	—	6	- 14,3

3) Considerazioni conclusive

In sintesi, effetti positivi della legge Serpieri sull'agricoltura del Sud si ebbero già negli anni '30, limitati essenzialmente ad alcune aree di pianura quali il Volturno, il Tavoliere, etc. Le limitazioni derivarono da alcune condizioni quali:

- crisi economica degli anni trenta;
- prevalenza della spesa pubblica destinata a comprensori affidati all'Opera Combattenti, consistenti in opere di prestigio del Regime Fascista e scarso flusso di fondi statali ai miglioramenti svolti dai privati;

¹ Dati provvisori per il 1982.
Fonte: I.N.E.A. - *Annuario dell'Agricoltura Italiana*, Vol. XXXVI, 1982, Bologna, Il Mulino, 1984, p. 191 e segg.

- c) azioni perturbatrici sull'economia nazionale e su quella agricola dalle vicende politico-militari (guerra d'Etiopia, di Spagna e secondo conflitto mondiale);
- d) effetti distorsivi sugli investimenti agricoli, esercitati dagli alti prezzi dei cereali e dalla politica autarchica.

La legge Serpieri facilitò, quindi, negli anni trenta l'azione diretta di trasformazione operata dallo Stato nell'Agro Pontino, nel Volturno, nel Tavoliere di Puglia e costituì la base per la legge sul latifondo siciliano del 1941, anche se, per le vicende belliche, detta legge di trasformazione ebbe ridotta attuazione.

Anche se molti degli ordinamenti fondiari e degli indirizzi culturali, nel cui ambito vennero attivati i miglioramenti di bonifica e fondiari negli anni trenta, non risultavano più attuabili nel secondo dopoguerra per le mutate condizioni sociali e per i progressi della tecnica agraria, essi tuttavia hanno contribuito a creare dotazioni di capitale fisso sociale tra cui strade ed opere di bonifica idraulica, e di miglioramenti fondiari, sia all'esterno che all'interno delle aziende rurali; rendendo l'agricoltura e l'intera economia del Sud più recettive al progresso tecnico e allo sviluppo del reddito.

La legge Serpieri ha costituito altresì la base per l'azione di trasformazione fondiaria, di estensione dell'irrigazione e di costituzione di impianti di trasformazione dei prodotti agricoli intrapresi nel secondo dopoguerra con gli aiuti del Piano Marshall del 1946 e del 1947, con le leggi di riforma fondiaria degli anni '50 e con il Primo (1961) ed il Secondo Piano Verde (1966).

Anche le provvidenze previste per le zone di montagna, nella legge 25-7-1952, sono la diretta filiazione degli indirizzi e delle norme contenute nella legge Serpieri.

Più recentemente le leggi promulgate dalle Regioni del Sud negli anni '70 e '80 per l'intervento nei miglioramenti fondiari in agricoltura trovano i loro fondamenti nella legge Serpieri.

Anche l'estensione a circa 1 milione e 500 mila ettari dell'irrigazione nel Sud, deve essere attribuita, in parte, alla legge Serpieri.

Nel complesso, gli effetti positivi sull'agricoltura del Sud, promossi dalla legge del 1933, hanno avuto una più intensa diffusione negli anni successivi alla fine del secondo conflitto mondiale, a significare l'alto grado di recettività alle necessità del progresso tecnico in agricoltura, previsto negli indirizzi fondamentali di politica agraria delineati dal Serpieri nella formulazione della legge.

Forse la vitalità della legge Serpieri, anche dopo le varie modifiche e integrazioni che sono state introdotte dalle leggi nazionali relative al Primo e al Secondo Piano Verde e da quelle, successive, delle Regioni, consiste nel consentire l'attuazione di una « politica dei fattori », tesa al convogliamento più agevole di adeguati dosi di fattori produttivi, particolarmente capitali fondiari e tecnici e credito agrario. È la stessa politica che viene chiesta attualmente da studiosi e da imprenditori dell'industria, dopo che l'attuazione di politiche di tipo Keynesiano negli anni '70 e '80 ha causato effetti inflazionistici e più recentemente effetti congiunti di stagnazione e di inflazione nell'economia italiana.

Al contrario di molte leggi e piani di settore, emanati negli anni recenti per il settore industriale, e rivelatisi caduchi nella mutevole realtà dei mercati internazionali e dell'economia italiana, mai completamente aperta alla concorrenza internazionale, la legge Serpieri tende al raggiungimento di specifici obiettivi di produzione: ha come finalità economica principale, infatti, l'introduzione nel territorio e nelle aziende delle condizioni necessarie per incrementare l'efficienza della combinazione produttiva, mediante un più agevole flusso di investimento e di capitali tecnici, agendo cioè sui fattori di produzione.

Quando si consideri che molte leggi, approntate al fine di intervenire nell'economia, divengono rapidamente obsolete, la sostanziale validità dell'impostazione e degli strumenti previsti nella legge sulla bonifica, ad oltre cinquanta anni dalla sua emanazione, costituisce un alto ed indiscutibile merito per il suo ideatore, Arrigo Serpieri.

CONCLUSIONE DEI LAVORI (riassunto)

di Giuseppe Medici

Nel commemorare il cinquantenario della legge sulla bonifica integrale nella sede dei Georgofili, il pensiero corre ad Arrigo Serpieri il quale, qui a Firenze, elaborò la dottrina che informa la legge e precisò, con somma chiarezza, l'azione pubblica e privata da realizzarsi con i Consorzi di bonifica.

Le relazioni di stamane, delle quali abbiamo apprezzato la documentazione e i contributi dottrinali, hanno illustrato l'azione pubblica e privata intesa a dare una nuova struttura al territorio. È stato così riaffermato un concetto, ormai patrimonio culturale comune, secondo il quale l'attuale realtà territoriale del nostro Paese è il risultato di una costruzione portata avanti dall'uomo nel corso dei secoli. Infatti, quando l'uomo si insediò stabilmente sul territorio e avviò la « rivoluzione agraria », tuttora in corso, la nostra Penisola si presentava come un complesso di rilievi collinari e montani emergenti dalle acque, dove le limitate zone pianeggianti erano dominate dagli acquitrini. Così, l'uomo da pastore nomade diventò agricoltore; e nel corso dei secoli riscattò le paludi, modellò le colline, sistemò i fondovalle e pose le fondamenta per la sua « casa ». Con l'azione di bonifica l'ambiente primitivo è gradualmente diventato una costruzione territoriale, che costituisce l'attuale base produttiva della popolazione italiana.

Con il mutare delle condizioni economico-sociali, è apparsa l'esigenza di conservare e adattare l'ambiente alle nuove realtà che si venivano manifestando: e perciò si comprese che la bonifica ha un suo implicito carattere permanente e interessa tutto il territorio.

La recente rivoluzione industriale, con la profonda trasformazione che ha determinato negli ordinamenti agricoli e con i forti movimenti della popolazione, ha sostanzialmente modificato la posizione del capitale fondiario nel quadro della nuova realtà dell'economia del nostro Paese. Però il processo di intensa urbanizzazione non ha modificato la fondamentale importanza che ha la bonifica nell'assicurare la protezione del suolo e la regolazione delle acque,

cosicché la base produttiva possa continuare a soddisfare le esigenze delle nuove tecnologie. Tanto più che il tumultuoso sviluppo industriale e l'estendersi delle aree urbanizzate ha posto in evidenza la necessità di garantire saldi equilibri idrogeologici, che è compito primario della bonifica salvaguardare.

Le relazioni e gli interventi di stamane hanno confermato che la protezione del suolo e la regolazione delle acque sono compiti primari di una società civile.

Come gli uomini adeguano le proprie abitazioni alle nuove esigenze di vita, così il territorio, che è la base per la casa degli uomini, si deve adeguare alle nuove realtà e le strutture della bonifica devono porsi in grado di soddisfare queste nuove esigenze.

La bonifica resta quindi quella precisata dalla legge che commemoriamo, e cioè un'azione coordinata di opere pubbliche e private, che trovano nel consorzio di bonifica e in quello di miglioramento fondiario gli strumenti istituzionali per la loro realizzazione. In tal modo si è consolidata l'illustre tradizione italiana nella bonifica dei terreni paludosi e nella irrigazione dei terreni aridi.

Il tempo ha dimostrato la fecondità del principio ispiratore secondo il quale soltanto la collaborazione fra lo Stato e i singoli imprenditori può realizzare, con vantaggio di tutti, il piano generale di bonifica. I privati debbono quindi assumere atteggiamenti coerenti e rendersi conto che la bonifica, sia pure nel lungo periodo, presenta, anche vantaggi economici. Non solo essa aumenta la produzione dei terreni agricoli, non solo protegge il suolo dando ad esso un efficace sistemazione, ma crea un capitale fondiario che resiste alla inevitabile erosione del tempo.

L'azione dei privati è essenziale per raggiungere i fini pubblici della bonifica.

In questa prestigiosa sala dei Georgofili è presente lo spirito di tutti coloro che contribuirono con il pensiero e con l'azione a costruire la base produttiva del nostro Paese: è presente soprattutto Arrigo Serpieri che, con i suoi allievi Mario Tofani e Mario Bandini, tanto contribuì ad elaborare una valida dottrina e tradurla in opere durevoli nell'interesse del Paese.



Tipografia Baccini & Chiappi s.n.c.