

Giornata di studio:

Bonifica e Agricoltura
a ottanta anni dalla “Legge Serpieri”

Firenze, 12 novembre 2013



Saluto

In questa fase di riforme e di revisioni legislative sia a livello nazionale che regionale, è importante evidenziare lo stretto legame fra bonifica e agricoltura tenendo conto anche delle esperienze positive e delle buone prassi europee. I Consorzi stanno facendo un notevole sforzo di rinnovamento che porterà al rinnovo di tutti gli organismi con le elezioni del prossimo 30 novembre. Sono sicuro che da ciò verrà un nuovo impegno per affrontare con decisione le emergenze meteorologiche del nostro tempo.

Nell'istituzione e nella costruzione dei nuovi enti di bonifica è importante mantenere al centro un forte legame con i consorziati, continuando a proporsi come un saldo riferimento.

La riforma dei Consorzi di Bonifica, con il nuovo assetto territoriale è sicuramente una bella sfida: con la legge 79/2012 i Consorzi di Bonifica sono definitivamente i soli enti riconosciuti a espletare funzioni come la manutenzione idraulica sull'intero reticolo, la realizzazione di opere idrauliche, la gestione delle emergenze, l'emissione dei ruoli di contribuenza e la predisposizione dei piani di classifica.

Un riconoscimento molto apprezzato ma che investe i Consorzi nascenti di grandi responsabilità: sarà necessaria, accanto a una forte vitalità, una riorganizzazione dei comprensori, con l'inserimento di nuove figure professionali (geologi, biologi, chimici, informatici, climatologi, meteorologi ecc.), per dare soluzione ai tanti problemi che si presenteranno.

Si dovranno mettere a punto altre forme di coinvolgimento dei consorziati, impegnandosi a non perdere il contatto con i territori e con i contribuenti che in questi anni di lavoro sono stati sempre il nucleo centrale e vitale delle

* *Unione Regionale per le Bonifiche, l'Irrigazione e l'Ambiente della Toscana*

assemblee consortili. Agricoltori, rappresentanti delle professioni, consumatori, amministratori locali e portatori d'interesse in genere sono sempre stati protagonisti delle scelte programmatiche, dei bilanci degli enti, dei risultati raggiunti e del buon governo.

I futuri Consorzi non dovranno mai perdere questo tipo di orientamento. Anzi proprio perché l'attività di bonifica include nuovi territori e nuovi consorziati, porterà ulteriori conoscenze, opportunità e anche difficoltà e per questo si rende necessario rivitalizzare la partecipazione dei cittadini e delle imprese con soluzioni nuove. Forum, convention, referendum dovranno essere il mezzo per fare dei sei nuovi Consorzi, strumenti operativi sui territori e partecipati dai consorziati, dagli amministratori locali, dai rappresentanti dell'impresa. In grado, insomma, di interpretare e dare risposte, per quanto possibile, al difficile passaggio che questo Paese e la sua società stanno attraversando sotto ogni aspetto.

In questo senso è importante riflettere sul percorso storico della bonifica e l'occasione degli ottant'anni della Legge Serpieri è particolarmente significativa. Anche in Toscana, la legge del '33 ha dato una spinta per una vasta rete di interventi di bonifica integrale e di miglioramento fondiario, ben più estesa, variegata e capillare della spesso citata bonifica della costa. I consorzi attuali sono (anche, ma non solo) gli eredi di quell'esperienza e questo lo si può apprezzare nel legame profondo con i territori "d'origine", dove la presenza e l'attività del consorzio è un fatto sociale riconosciuto e apprezzato dalla comunità.

Se in questi 80 anni i consorzi hanno contribuito a mettere a reddito migliaia di ettari di terreni di pianura e collinari, migliorandone la qualità anche con l'apporto dell'irrigazione, come si può attualizzare il rapporto tra bonifica e agricoltura? Oggi, senz'altro, il tema dei temi è la custodia del territorio. Nel corso degli ultimi decenni abbiamo visto i nostri comprensori mutare drasticamente; da una parte vaste porzioni di territori agricoli sono stati cementificati e sono oggi città e industrie; dall'altra, molte zone non interessate dall'urbanizzazione sono state abbandonate anche dalla pratica agricola, con la degradazione delle sistemazioni idraulico forestali che permettevano di assorbire eventi meteorologici che oggi ci mettono in crisi. È chiaro che anche i nuovi consorzi, seppure più grandi e con maggiori competenze, non potranno assicurare quella capillarità di gestione e intervento che richiederebbe strutture e costi stratosferici. Buona parte della soluzione al problema passa quindi dallo sviluppo di un rapporto proficuo tra enti di bonifica e chi, come gli agricoltori, vive il territorio e, in alcuni casi, necessita di incentivi per mantenere l'attività in territori disagiati. In questa unione d'intenti si può ritrovare lo spirito originario dei consorzi di bonifica quale luogo d'incontro tra l'interesse pubblico e generale ed il beneficio privato.

Saluto

La giornata di oggi è dedicata al rapporto fra agricoltura e bonifica, un rapporto che è sempre stato estremamente stretto.

La parola *bonifica* d'altronde è sempre stata legata, in modo più o meno preciso, all'attività agricola. La prima volta che gli Accademici della Crusca la citano è nel Vocabolario del 1691 (terza edizione) dove il significato è quello di *Ridurre in miglior forma* e l'esempio citato è tratto dai *Discorsi d'Arno* di Vincenzo Viviani il quale, quando parla delle alluvioni, scrive «Le quali col fior di terra, e grassume, alzano, e bonificano le campagne» (pp. 12-13).

Bonificano, ovvero le migliorano.

Con il tempo il concetto di bonifica si è evoluto passando da idraulica a “integrale”, introducendo un elemento fondamentale, ovvero la bonifica come operazione complessa che si conclude nel momento in cui il terreno è adatto a diventare produttivo o pronto per l'attività agricola, fino ad arrivare alla magistrale definizione di Bonifica integrale che Serpieri formulò nell'art. 1 del R.D: 215/33:

Le opere di bonifica sono quelle che si compiono in base ad un piano generale di lavori e di attività coordinate, con rilevanti vantaggi igienici, demografici, economici o sociali, in Comprensori in cui cadano laghi, stagni, paludi e terre paludose, o costituiti da terreni montani dissestati nei riguardi idrogeologici e forestali, ovvero da terreni, estensivamente utilizzati per gravi cause d'ordine fisico e sociale, e suscettibili, rimosse queste, di una radicale trasformazione dell'ordinamento produttivo.

Oggi il concetto di bonifica si è ulteriormente esteso riducendo però quel legame con l'attività agricola da un punto di vista normativo e concettuale.

* Associazione G.B. Landeschi, San Miniato (PI)

Un esempio: la recente legge toscana definisce la bonifica «quale attività di rilevanza pubblica volta a garantire la sicurezza idraulica, la difesa del suolo, la manutenzione del territorio, la tutela e valorizzazione delle attività agricole, del patrimonio idrico, anche con riferimento alla provvista e all'utilizzazione delle acque a prevalente uso irriguo, nonché dell'ambiente e delle sue risorse naturali».

Attualmente l'attività di bonifica è svolta da una serie di Enti: Province, Unioni di comuni ma soprattutto Consorzi di Bonifica che negli ultimi anni hanno incrementato la loro attività e presenza sul territorio a favore dell'intera collettività, con una costante attività di prevenzione e manutenzione e una gestione della distribuzione di corpi idrici per l'agricoltura.

Tuttavia negli ultimi anni e nelle ultime settimane abbiamo visto, e la Toscana ne è un esempio – ma questo vale anche per altre regioni - quanto il territorio sia fragile da un punto di vista idrogeologico e quanto elevati possano essere i danni che eventi meteorici, anche di modesta entità, possono provocare.

Se da un lato la colpa viene data ai cambiamenti climatici, dall'altro non possiamo non osservare che proprio negli ultimi decenni si è assistito a un ulteriore elevato consumo di suolo – spesso senza senso se non in un ottica di speculazione finanziaria – con l'edificazione di immobili in aree alluvionali e di pianura e una riduzione dei terreni agricoli. A monte delle zone edificate invece si è verificato un ulteriore abbandono delle aree agricole con conseguente riduzioni delle attività agronomiche principali, delle lavorazioni dei suoli, ecc. Ben sappiamo quanto tali attività siano importanti per immagazzinare corpi idrici nel suolo, aumentare la capacità di ritenzione dei suoli, allungare i tempi di corrivazione.

Il ruolo dell'agricoltura, dell'attività agricola e forestale nella difesa del suolo e nella mitigazione del rischio idraulico, oggi, potrebbe sembrare marginale.

Ma non è così. Certo, da una parte gli agricoltori possono avere, attraverso la legge d'orientamento (D.Lgs. 228/2001), la possibilità di integrare il reddito con l'affidamento diretto di lavori, ma questo non è sufficiente. Oggi gli agricoltori sul territorio sono una risorsa eccezionale in termini di presidio, di controllo del territorio, di manutenzione e di attività. Un agricoltore che cerca di mantenere il proprio fondo al meglio, di eseguire lavorazioni in momenti adatti, di fare sistemazioni idraulico agrarie di superficie, rappresenta un'opportunità eccezionale per la mitigazione del rischio idraulico e la difesa del suolo.

E quindi sarebbe giusto premiare, anche economicamente, i comportamenti virtuosi e riconoscere agli agricoltori questo ruolo incentivando chi

compie certe operazioni o chi gestisce correttamente terreni e versanti collinari facilitando la penetrazione di acqua nel terreno e la riduzione dei volumi di acqua che si riversano a valle.

Non a caso la nostra associazione è intitolata a Giovan Battista Landeschi, umile parroco che nel XVIII secolo teorizzò e soprattutto realizzò i ciglionamenti delle colline plioceniche attorno a San Miniato costruendo un valido sistema di difesa del suolo ancora oggi in molti casi perfettamente conservato.

E il suo insegnamento non è solo tecnico, ma ci mostra come sia importante la cura, “care”, della propria comunità e di come l’agricoltura possa essere l’elemento chiave di questo paradigma.

La giornata di oggi è quindi per noi un primo approccio per ripensare il rapporto fra bonifica e agricoltura, per riproporne la centralità partendo proprio dal quadro legislativo, dalla sua definizione e dalla sua evoluzione soprattutto in un momento come questo in cui sarebbe auspicabile un riordino generale delle competenze e delle politiche di sistema.

È quindi necessario, e credo che questo sia il significato profondo della giornata di oggi, ripartire dal quadro normativo generale, dallo spirito delle leggi, spesso citate ma poco conosciute fino ad arrivare al contesto europeo all’interno del quale è sempre più stretta la predisposizione di normative che collegano l’agricoltura e l’ambiente in una idea di complementarità indispensabile.

Per questo ringrazio gli oratori, la dott.ssa Pia Bucella, direttore della Direzione Generale Ambiente della Commissione Europea, il cui contributo alla discussione sarà fondamentale, l’avvocato Anna Maria Martuccelli, direttore generale dell’Associazione Nazionale Bonifiche e il prof. Mario Dini, ordinario di Economia Rurale all’Università di Firenze. Grazie anche all’Accademia dei Georgofili – che da sempre ha avuto un’attenzione particolare per questa tematica (basti ricordare i nomi di Ridolfi e Serpieri, presidenti dell’Accademia) – per l’accoglienza, all’URBAT per la collaborazione, e alle organizzazioni agricole convenute i cui interventi programmati permetteranno di chiudere questa giornata all’insegna delle proposte operative.

Il ruolo degli agricoltori non può essere infatti disgiunto dalle organizzazioni professionali che li rappresentano e da parte mia auspico che proprio a partire dal tema della bonifica si possa ritrovare una visione unitaria del mondo agricolo.

MARIO DINI*

Evoluzione del concetto di bonifica in Italia

1) A ottanta anni dal RD 13 febbraio 1933, n. 215, «Nuove norme per la bonifica integrale», passata alla storia del nostro Paese come «legge Serpieri», una riflessione appare necessaria. Anche se cultura operativa e normativa hanno aggiornato e attualizzato l'attività di bonifica, «valorizzandone il ruolo di conservazione e della difesa del suolo e di mitigazione del rischio idrogeologico sul territorio, che rende inscindibile l'attività di bonifica dall'attività agricola», a mio avviso, si rileva che ha prevalso il concetto della «bonifica di ripristino», e della manutenzione delle opere di bonifica esistenti, sulla «Bonifica di trasformazione» e, purtroppo, anche sulla «integralità della bonifica». Integralità che si realizza con la interdipendenza, complementarietà e scansione temporale dei lavori di bonifica e delle attività coordinate, dalla modifica delle situazioni ostili del territorio alla compiuta organizzazione dello stesso in fondi agricoli, secondo il dettato del «Piano generale di bonifica», limiti rilevabili sia in termini di cultura specifica che generale.

In un lavoro pubblicato in internet da un Dipartimento universitario, su *La legislazione della bonifica e i consorzi di Bonifica in Italia* si legge la seguente definizione: «Per bonifica si intende quella attività di progettazione, esecuzione, manutenzione ed esercizio della rete idrografica, dei manufatti, degli impianti idrovori e di sollevamento, *avente la finalità di mettere in sicurezza i territori urbanizzati e produttivi* – che altrimenti sarebbero soggetti ad inondazioni o a dissesti idrogeologici – e di rendere coltivabili i terreni mediante irrigazione».

Nei più diffusi Dizionari di italiano si definisce la bonifica come il «complesso di lavori per recuperare i terreni paludosi e renderli adatti alla coltivazione» e bonificare «prosciugare artificialmente terreni paludosi e malsani

* *Università di Firenze*

per renderli adatti alla coltivazione e all'insediamento abitativo». E ancora: «bonifica di un terreno, sin. prosciugamento, colmata...».

Come vedremo, questo è il risultato finale di un processo di involuzione concettuale iniziato intorno agli anni 1960. Si è perduta così la completa dizione di «*bonifica integrale*», e la limitazione a solo «*bonifica*» ha reintrodotta i limiti dell'operatività attribuita al concetto prima delle leggi Serpieri. Il termine «*bonifica integrale*» è scomparso, salvo rare eccezioni, anche nelle normative e nella letteratura relative.

Pare quindi opportuno, prima di esporre il percorso normativo e culturale che ha portato alla acquisizione del concetto di bonifica integrale e al RD 215/1933, riproporre la parte terminologica del primo paragrafo dell'*introduzione* al fondamentale lavoro di Serpieri sulla *Bonifica nella storia e nella dottrina*. Un testo che dovrebbe sempre accompagnare gli operatori sul campo e i legislatori.

La parola *bonifica* – abbreviazione delle forme secondo alcuni più corrette *bonificamento*, *bonificazione* – ha un significato etimologico più generale, col quale si designa l'atto di *render buono*, *render migliore*. Si parla, in questo senso, di bonifica non solo delle terre, ma delle case, dell'aria, delle piantagioni, ecc.

Riferita specificatamente alle terre, essa acquista il significato di loro riduzione a coltura o miglior coltura, rimuovendo quelle cause che le mantengono infruttifere o scarsamente fruttifere. Fra queste cause è molto comune il disordine delle acque, fino al paludismo; talché la parola bonificazione fa frequente riferimento a *terre impaludate o idraulicamente dissestate*. (p. 1)

Serpieri sviluppa il percorso storico del concetto, per concludere:

Da secoli, dunque, il concetto di bonifica richiama quello di conquista di un determinato territorio alla produzione: anzi le parole bonificazione, bonifica, vengono anche usate a indicare, anziché l'atto del bonificare, lo stesso territorio bonificato. (p. 2)

per aggiungere

Ma poi – soprattutto da quando, nel XVII secolo, la scienza idraulica si afferma e conta in Italia cultori di altissima fama – il significato di bonifica tende a restringersi: più che ad un territorio da conquistare alla produzione, si fa riferimento ad una determinata categoria di opere con le quali l'idraulico risana un terreno paludoso o deficiente di scolo; e più che ai fini *agricoli* – essendo i terreni che si trovano in quelle condizioni frequentemente malarici – si guarda ai fini *igienici* da conseguire. (p. 2)

Lungo è lo sforzo occorso per disincagliare il concetto di bonifica da questo più ristretto significato idraulico e igienico e per riportarlo ad un significato più ampio, che

– senza escludere il precedente – lo estenda, sia in senso, per dir così, territoriale sia in senso tecnico: in senso territoriale, anche a terreni nei quali non nel paludismo, ma in altri fattori sia la causa dell'incoltura; in senso tecnico, a comprendere, oltre le opere di prosciugamento, anche le altre intese a regolare il regime delle acque nei modi adatti ad una migliore coltura, e, oltre le opere idrauliche, tutte le altre volte a render pronto il suolo ad accogliere non pure una migliore coltura, ma più elevate e civili forme di convivenza rurale.

Il ritorno a questo più ampio concetto è avvenuto in Italia recentemente, ed è contrassegnato dall'aggiunta *integrale* (del quale, un tempo, non si sarebbe sentita la necessità): l'espressione «bonifica integrale» è divenuta così d'uso comune.

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. (p. 3) (Serpieri, 1948)

Quindi, se bonifica integrale è: «*coordinata attuazione di tutte le opere ed attività che occorrono per adattarla terra e le acque ad una più elevata produzione e convivenza rurale*» si tratta di una trasformazione dell'Ordinamento Fondiario del territorio in tutti i suoi aspetti, naturali, tecnico economici e giuridico economici.

Creare, cioè, su terra nuda (originaria, o ottenuta dal prosciugamento di paludi e terre paludose, o con colmate dai corsi d'acqua, o dalla conversione di selve o di macchie montane in boschi e in terreni coltivabili) o trasformare un ordinamento fondiario esistente (estensivo e socialmente inaccettabile, come, p.e. il latifondo) in uno nuovo ritenuto soddisfacente, possibilmente migliorabile con innovazioni e con irrigazione.

Alcune nozioni elementari, per una migliore comprensione dell'integralità della bonifica da parte di tutti i lettori, ancora da Serpieri:

Ordinamento Fondiario di un territorio: «complesso di caratteri e condizioni che ne determinano la varia attitudine a servire come mezzo di produzione e come sede di vita rurale».

Ambiente (clima, terreno, acque), opere fondiarie, modi di appropriazione della terra da parte degli uomini, modi di insediamento della popolazione agricola, divisione della terra in distinte *proprietà* e in distinti *fondi*, la loro costituzione frammentata o compatta. I fondi, base territoriale delle aziende, e i loro caratteri ambientali, tecnico-economici e giuridico-economici. Sedi di diritti reali (proprietà, diritti di persone o comunità diversi dal proprietario, usi civici).

L'«azienda è la combinazione elementare dei fattori della produzione»: fondo o capitale fondiario, capitale di esercizio (scorta e anticipazione), lavoro dell'uomo. (Serpieri, 1950)

2) L'integralità della bonifica, come concetto e oggetto specifico di legge, è realizzata da Serpieri nel RD 215/33 coordinando gli elementi essenziali della Legge sulle opere fondiari, del TU delle leggi sulle bonificazioni delle paludi e dei terreni paludosi, del TU sui boschi i terreni montani, il riordinamento degli usi civici (le leggi Serpieri del biennio 1923-1924 nel suo primo sottosegretariato), e della legislazione sulle bonificazioni dell'Agro romano. Tutto, in sintesi, con l'obbiettivo di pervenire, nei comprensori interessati, a un ordinamento fondiario coerente con gli scopi del provvedimento, con maggiore attenzione tecnico-finanziaria se finalizzato a una successiva colonizzazione. Parte essenziale del provvedimento, a memoria per i successivi legislatori, è quella relativa alla natura e ai ruoli del consorzi di bonifica, ai modi di costituirli per garantire la migliore collaborazione fra pubblico e privato e al loro funzionamento.

Il testo della legge inizia con il Titolo I., costituito dal solo articolo 1., che è una definizione magistrale della bonifica integrale. Che si riporta integralmente. Seguito dal richiamo e dalla indicazione delle norme più importanti del provvedimento.

RD 13 febbraio 1933, n. 215, «Nuove norme per la bonifica integrale» (legge «Serpieri»)

Titolo I., Della bonifica integrale
art. 1.

Alla bonifica integrale si provvede per scopi di pubblico interesse, mediante opere di bonifica e di miglioramento fondiario.

Le opere di bonifica sono quelle che si compiono in base ad un piano generale di lavori e di attività coordinate, con rilevanti vantaggi igienici, demografici, economici o sociali, in comprensori in cui ricadono laghi, stagni, paludi e terre paludose, o costituiti da territori montani dissestati nei riguardi idrogeologici e forestali, ovvero da territori estensivamente utilizzati per gravi cause d'ordine fisico e sociale, e suscettibili, rimosse queste, di una radicale trasformazione dell'ordinamento produttivo.

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

Seguono otto titoli, dei quali citiamo i primi quattro, dai quali emerge evidenza l'integralità del provvedimento. In successione Il titolo II. «delle bonifiche», il Titolo III. «Dei miglioramenti fondiari indipendenti da un piano generale di bonifica», il Titolo IV. «Dei lavori e degli interventi antianofelici», il Titolo V. «I Consorzi di bonifica integrale» (considerati in generale e, con specifiche norme, «I Consorzi di miglioramento fondiario»).

Considerazioni particolari, per la precedente selezione dei Titoli, sono

quelle relative alle norme di cui ai Titoli II. e III. Che seguono il dettato dell'art. 1.

Il titolo II. si articola in cinque Capi, dall'art. 2. all'art. 42. relativi alla «classificazione dei comprensori e del piano generale di bonifica», alla «spesa delle opere e della sua ripartizione», alle «opere di competenza dello Stato», alla ricomposizione delle proprietà frammentate» e alle «opere di competenza privata».

All'art. 2. la speciale classificazione dei comprensori interessati dalla colonizzazione e il compiuto dispositivo della prima parte dell'integralità della bonifica: le opere e le attività coordinate; quindi l'elenco delle opere di competenza dello Stato in montagna e nelle di pianura per assicurare la stabilità dei terreni e per il loro risanamento, la difesa dalle acque e la loro utilizzazione, gli acquedotti e gli elettrodotti, le strade di comunicazione e la ricomposizione fondiaria.

Tutti elementi che descrivono l'ordinamento fondiario del comprensorio oggetto di bonifica. Le caratteristiche tecnico-economiche e giuridico-economiche di obbiettivo.

L'art. 8. si conclude con: «Sono di competenza dei proprietari ed obbligatorie per essi tutte le opere giudicate necessarie ai fini della bonifica».

Proseguendo la lettura della legge, della quale esaminiamo le norme che qualificano come integrale l'azione della bonifica, che si programma e si attua secondo un «piano generale di bonifica, il quale contiene il progetto di massima delle opere e le direttive fondamentali della conseguente trasformazione dell'agricoltura» per ciascun comprensorio classificato, è opportuno rilevare l'importante ruolo, non solo di contribuzione, svolto dai proprietari.

All'art. 17 si stabilisce che «La manutenzione e l'esercizio delle opere di competenza statale, sono a carico dei proprietari degli immobili situati entro il perimetro di contribuzione...» e che «... Per la manutenzione delle opere di rimboscamento e delle altre previste alla lettera a) dell'art. 2, nonché per la disciplina del godimento dei terreni rimboscati e rinsaldati, valgono le norma del R. decreto 30 dicembre 1923, n. 3267». Al Capo IV., sempre fra le opere di competenza dello Stato, «la ricomposizione delle proprietà frammentate». Ma è all'art. 38, del Capo V. «Delle opere di competenza privata», che il ruolo dei proprietari diviene determinante per la concreta realizzazione del piano di bonifica.

L'art. 38 così recita:

Nei comprensori di bonifica i proprietari hanno l'obbligo di eseguire, coi sussidi previsti dall'art. 8, le opere di interesse particolare dei propri fondi, in conformità delle direttive del piano generale di bonifica e nel termine fissato dal Ministero dell'agricoltura e delle foreste...

Nei seguenti articoli 39-41 si indicano provvedimenti di eventuali sospensioni dei contratti di locazione e le modalità da seguire dai proprietari che richiedono al Consorzio di eseguire le opere di loro competenza.

L'art. 42 merita una citazione completa (la causa delle dimissioni di Serpieri da Sottosegretario alla bonifica integrale nel gennaio del 1935):

Quando il termine assegnato ai proprietari per l'esecuzione delle opere di interesse dei loro fondi sia scaduto, o quando, prima della scadenza, già risulti impossibile l'esecuzione delle opere entro il termine stesso, il Ministero dell'agricoltura e delle foreste, sentito il comitato previsto all'art. 3, può obbligare il consorzio ad eseguire le opere a spese dei proprietari, ovvero può espropriare gli immobili dei proprietari inadempienti a favore del consorzio che ne faccia richiesta.

Il Titolo III. della legge, «Dei miglioramenti fondiari indipendenti da un piano generale di bonifica» si cita perché con l'art. 43 e seguenti si completa il dettato dell'art. 1.; si assumono interventi sul capitale fondiario dei fondi, effettuati indipendentemente da un piano generale di bonifica, come elementi di bonifica integrale. Sono elencate tutte le opere eseguibili a tale titolo e la misura dei sussidi concedibili.

In grande sintesi, pare che gli elementi fondamentali che caratterizzano il concetto di bonifica integrale, con lo scopo di valutare i caratteri di integralità delle leggi successive al RD 215/1933, siano le «finalità, il piano generale di bonifica, le opere di bonifica e l'obbligatorietà delle opere di competenza dei privati».

3) L'obbiettivo serpieroiano di considerare in un unico testo di legge le norme relative a tutti gli interventi di bonifica e di miglioramento fondiario, appare così raggiunto. E così l'obbiettivo di definire concettualmente e legislativamente la «bonifica integrale», dopo decenni di terminologia e di legislazione frammentate, con il termine «bonifica» variamente aggettivato. Il Concetto che esprime il percorso operativo seguito dagli uomini che hanno trasformato la terra originaria in fondi, con campi, piantagioni e fabbricati rurali.

Un percorso che può essere descritto dai contenuti letterali e operativi delle leggi che per oltre un cinquantennio hanno preceduto la 215/33; leggi speciali, come la legislazione sull'Agro Romano, e nazionali, come le leggi forestali e – più propriamente – le leggi sulle bonificazioni. Leggi precedute e accompagnate dalle memorie, gli scritti e gli interventi dei «cultori» della materia. In prima linea, con effetti immediati, fino dal 1909, Arrigo Serpieri. Quando aveva 32 anni.

Pare di interesse specifico e generale iniziare il percorso sopra detto citando la Legge 20 giugno 1877, n. 3917, prima Legge forestale italiana. Perché inserisce fra le leggi di pubblico interesse il «vincolo idrogeologico» e i primi esempi di bonifica, che in seguito sarà denominata «bonifica montana», cioè la forestazione e la «riduzione a coltura agraria» di determinati terreni, che sarà permessa «nel caso che il proprietario provvegga ai mezzi opportuni per impedire danni» (art. 4). Cioè eseguendo opportune sistemazioni idraulico-agrarie e idraulico-forestali.

E sembra anche interessante una citazione dalla relazione di accompagnamento della Legge, dove si ricorda la

configurazione speciale del nostro territorio, formato, come abbiamo accennato, in gran parte di montagne, ed alla costituzione loro, per lo più di roccia friabile ed a forte pendenza, nonchè al numero infinito di corsi d'acqua, che le solcano in ogni verso. Mai come oggi, in cui di boschi se n'è fatto purtroppo uso e abuso, i torrenti furono sì frequenti e disastrosi, e le inondazioni che qua e là, con insolita frequenza si hanno a deplorare, costituiscono una dolorosa riprova.

4) Una riflessione iniziale sulla «bonificazione dell'Agro Romano» assume una specifica importanza, perché dalle enunciazioni generali della prima legge del 1878 (che è la prima legge italiana sulla bonifica), fino all'ultima «operativa» del 1935 sui «Provvedimenti per la costruzione delle città e borgate dell'Agro pontino», presenta una successione di provvedimenti che sembrano rispondere a esigenze di interventi e di opere che emergono dall'avanzamento della «bonificazione». Che nella sostanza, alla fine, precisano l'obbiettivo implicito dell'intero processo normativo: realizzare intorno alla Capitale del Paese un territorio risanato idraulicamente, con fondi agricoli idonei alla produzione e sedi della popolazione rurale proveniente da altre regioni italiane. Una bonifica integrale di prima categoria e colonizzazione, apparentemente sprovviste di un disegno complessivo iniziale.

Tuttavia una serie norme sul rapporto pubblico-privato, sull'obbligo dei privati dell'esecuzione delle opere di loro competenza, sulla costituzione dei «centro di colonizzazione» e sulle iniziative da assumere perché il bonificamento presenti i caratteri della stabilità con i servizi economici e civili assicurati.

In sintesi lo scopo della Legge 11 dicembre 1878, n. 4642, «*Bonificazione dell'Agro Romano*», è indicato nell'art. 1:

Per provvedere al miglioramento igienico della città e campagna di Roma, e nell'interesse della Nazione, sarà intrapresa la bonificazione dell'Agro romano, che è dichiarata di pubblica utilità.

All'art. 2, si afferma che la bonificazione dovrà comprendere: a) il prosciugamento delle paludi e degli stagni; b) l'allacciamento delle sorgive e la sistemazione degli scoli; c) «il bonificamento, *anche nei rispetti agricoli* di una zona di terra per un raggio di circa dieci chilometri dal centro di Roma, considerando per tale il migliario aureo del foro».

In successione, si prevede un «piano tecnico regolatore» delle opere indicate alla lettera a) e un «piano di massima» delle opere indicate alle lettere b) e c); si dichiara l'obbligo di consorzi fra i proprietari del comprensorio per il governo dei canali e dei fossi principali, e l'allacciamento e il deflusso delle acque in tutte le proprietà.

Si indicano i criteri della ripartizione delle spese di prima categoria e si fissa il contributo dei privati in base ai vantaggi di valore conseguiti dai proprietari.

All'art. 9 si dispone che «I lavori contemplati nella lettera b) dell'art. 2 saranno eseguiti dai proprietari dei terreni riuniti in consorzi obbligatori, istituiti principalmente nello scopo della salubrità, sotto la dipendenza della Commissione idraulico-economica».

Alcune disposizioni sulla costituzione e il funzionamento dei consorzi concludono il testo. Veramente di massima.

Migliori le formulazioni e gli adempimenti nella successiva legge, la Legge 8 luglio 1883, n. 1489 (serie 3a) – *Provvedimenti per il bonificamento dell'Agro Romano*, decisiva fino dall'art. 1.:

A tenore dell'art. 2, lettera c), della legge dell'11 dicembre 1878, n. 4642, il bonificamento agrario della zona dei terreni compresi nel raggio di circa 10 chilometri dal centro di Roma, considerando per tale il migliario aureo del foro, è dichiarato obbligatorio per tutti i proprietari di terreni.

Fissati i termini per la compilazione dell'elenco dei terreni e dei rispettivi proprietari della zona del bonificamento, e per la descrizione catastale dei possessi da parte dei proprietari, i proprietari medesimi formuleranno una proposta sui miglioramenti agrari che, in esecuzione della presente legge, intendono per loro conto e sui loro possessi «e specialmente le qualità e le aree delle coltivazioni di piante arboree ed erbacee, il numero e le dimensioni delle strade e dei fabbricati, che intendono costruire per gli operai e per gli animali. Dovrà essere indicato il tempo nel quale avrà esecuzione ciascuno dei miglioramenti».

Indicazioni che il Ministero utilizzerà per notificare a tutti i proprietari della zona, anche se non hanno fatto personali proposte, i «miglioramenti da

eseguire, la spesa presuntiva da sostenere, ed il tempo entro il quale i miglioramenti stessi debbano essere portati a compimento».

Per memoria futura l'art. 9:

Qualora il proprietario non faccia alcuna dichiarazione, ovvero non si obblighi di eseguire i miglioramenti agrari prescritti, ed obbligandosi, non curi di dare ad essi cominciamento nel termine di che all'articolo precedente, il Governo avrà diritto di espropriare i rispettivi possessi a tenore della legge del 25 giugno 1865, n. 2359.

Gli articoli conclusivi recano norme sulla composizione di eventuali contratti esistenti, comprese le enfiteusi, e sulle agevolazioni finanziarie sui costi dei miglioramenti effettuati. Comprese esenzioni per 20 anni su gli incrementi di rendita realizzati.

Il R.D. 10 novembre 1905, n. 647, «*Approvazione del TU delle leggi pel bonificamento dell'Agro romano e sulla colonizzazione dei beni demaniali dello Stato*», reca una denominazione di grande interesse per l'attenzione agli scopi complessivi del «bonificamento», e cioè:

Coordinamento in TU delle leggi 8 luglio 1883, n. 1489, e 13 dicembre 1903, n. 474, sul bonificamento dell'Agro romano e sulla colonizzazione dei beni demaniali dello Stato di tutte le provincie del Regno approvato con R.D. 10 novembre 1905, n. 647.

È il completamento del percorso della bonifica integrale con la colonizzazione.

Infatti il testo conferma tutte le disposizioni delle precedenti leggi sul bonificamento agrario e su gli obblighi della proprietà fondiaria, ma assumono particolare rilievo le disposizioni dall'art. 34 all'art. 41 (copia degli art. 1903 nn. 19-25) relativi alla costruzione della rete stradale comunale per le aree del bonificamento, e, in particolare, per la bonificazione dell'Agro romano, all'art. 38 (22) «il Comune di Roma, entro i confini dell'Agro romano, dovrà stabilire e mantenere almeno 16 condotte mediche con le relative stazioni sanitarie, oltre a quelle già esistenti nella zona del suburbio».

All'art. 39 (23),

il Comune di Roma dovrà parimenti istituire e tenere aperte, almeno per sei mesi dell'anno nella zona di bonifica:

- a) una scuola maschile e una femminile in ogni frazione o borgata avente oltre 50 fanciulli dell'uno o dell'altro sesso, atti a frequentarle, quando la popolazione si trovi distante dal capoluogo oltre due chilometri;

- b) una scuola mista in ogni frazione, borgata o agglomerato di popolazione che conti con più di 800 e non meno di 200 abitanti, ed abbia un numero complessivo di almeno 50 fanciulli che non possano, per ragione della distanza, recarsi alle altre scuole aperte nel suburbio dell'Agro romano.

In quella direzione si colloca anche la Legge 17 luglio 1910, n. 491 «*Provvedimenti per estendere il bonificamento e la colonizzazione dell'Agro romano*» che all'art. 1. autorizza il Governo, «sentita la Commissione centrale di vigilanza per l'Agro romano, potrà con decreti reali: determinare quali altri terreni dell'Agro romano, oltre quelli designati nel T.U. 10 novembre 1905, n. 647, siano ritenuti suscettibili di utile trasformazione agraria e ad essi estendere l'applicazione delle disposizioni di bonificamento obbligatorio risultante dall'anzidetto T.U.».

La legge dispone inoltre che «I centri di colonizzazione agraria», entro dieci anni dal 1° gennaio 1911, sorgano in terreni dell'Agro romano alla distanza di almeno cinque chilometri dalla cinta daziaria di Roma, l'istituzione di un Consorzio per la fondazione e il funzionamento di un Istituto zootecnico laziale e, all'art. 13, l'istituzione di premi e sussidi per associazioni di lavoratori, famiglie di coltivatori che assumano stabile dimora nella zona, iniziative culturali, campi dimostrativi, maestri diligenti, istruzione agraria, ecc.

Le leggi che si promulgano in seguito non presentano sostanziali innovazioni su gli scopi della bonifica dell'agro romano. Si estende al altro zone della provincia romana, l'assegnazione in affitto di terre incolte a Consorzi composti di lavoratori agricoli sprovvisti di terreni da coltivare, la ricordata legge del 1935 sui «*Provvedimenti per la costruzione delle città e borgate dell'Agro pontino*».

L'ultimo provvedimento rilevato è del 7 gennaio 1943, n. 35 relativo a una già ripetuta «*Proroga del termine per il godimento delle agevolazioni fiscali previste dalle leggi sul bonificamento e la colonizzazione dell'Agro romano*».

Una riflessione conclusiva. La legislazione speciale sull'Agro romano non ha mai discusso sull'integralità della bonificazione: era, nei fatti e, come già accennato, anche nel concetto. Non solo, forse per le disastrose indiscutibili condizioni del territorio intorno alla capitale del regno, non furono sollevate eccessive critiche alle lesioni al diritto di proprietà, intangibile secondo l'impostazione «liberale» dello Stato. Come avvenne per la legislazione nazionale, anche sulla citata imposizione del vincolo forestale, e che consigliò Baccharini a presentare il disegno della legge, che ancora si ricorda con il suo nome, come un intervento di natura igienica. E il percorso verso il concetto di boni-

fica integrale nella legislazione nazionale è stato lungo e denso di difficoltà. Se ben riflettiamo, la sconfitta di Serpieri, sottosegretario alla bonifica integrale, nella votazione del Senato il 14 gennaio 1933 sul disegno di legge «*Norme per assicurare la integralità della bonifica*», fu dovuta all'accelerazione che avrebbe imposto alle procedure dell'applicazione dell'art. 42 della 215/33, ai proprietari che si sottraevano all'obbligo dell'esecuzione delle opere di loro competenza.

5) La prima legge nazionale espressamente rivolta alle «bonificazioni» è la Legge 25 giugno 1882, n. 869 «*Bonificazioni delle paludi e dei terreni paludosi*» promossa dal Ministro dei lavori pubblici Alfredo Baccarini, che aveva maturato la propria conoscenza su paludi e terreni paludosi al Genio civile di Grosseto.

Agli articoli 1. e 2. la premessa, delle bonifiche in generale:

Al Governo sono affidate la suprema tutela e la ispezione sulle opere di bonificazione dei laghi e stagni, delle paludi e delle terre paludose.

Le bonificazioni alle quali si applicano le disposizioni della presente legge comprendono i prosciugamenti e le colmate, tanto naturali quanto artificiali.

E, di importanza notevole per il tema che interessa gli articoli 3. e 4.

Art. 3. «Una bonificazione di ritiene compiuta quando i terreni tutti, compresi nel perimetro destinato alla bonificazione, si trovano ridotti in condizioni adatte per un qualunque uso agrario, e sono provvisti di strade, che mettano il territorio bonificato in comunicazione coi prossimi centro abitati».

Cioè quando il territorio si articola in fondi e principali infrastrutture.

All'articolo 4. la classificazione delle opere di bonificazione:

Art. 4. «Le opere di bonificazione sono di due categorie-
Sono di prima categoria:

- 1) le opere che provvedono principalmente ad un grande miglioramento igienico;
- 2) le opere nelle quali ad un grande miglioramento agricolo, trovasi associato un rilevante vantaggio igienico.

Sono di seconda categoria le opere che non presentano alcuno di questi speciali caratteri.

La formulazione con il prevalente interesse igienico per superare la concezione liberale del diritto di proprietà.

All'art. 5 si stabilisce che «Le opere di prima categoria si eseguono dallo stato col concorso delle provincie, dei comuni e dei proprietari, e da questi ultimi sono mantenute; Le opere di seconda categoria si eseguono e si mantengono dai proprietari isolatamente o riuniti in consorzio»; e, all'art. 8, oltre stabilire che «I progetti delle bonificazioni di prima categoria devono comprendere anche le opere occorrenti per la costruzione delle strade, di cui all'art. 3, e suggerire i mezzi per provvedere di acqua potabile il territorio bonificato», si precisa che nella ripartizione delle spese per le opere di prima categoria il concorso dei proprietari sia determinato dal maggior valore dei terreni dopo la bonificazione.

All'art. 11 si delibera che «le bonificazioni di seconda categoria si eseguono e si mantengono per mezzo di consorzi i quali possono essere volontari od obbligatori» e all'art. 29 che «I proprietari dei fondi, inclusi nel perimetro della bonificazione, debbono fare nei fondi stessi tutte le opere minori, che occorrono per dare scolo alle acque, e non recare pregiudizio allo scopo, pel quale sono state eseguite le opere principali di bonificazione».

Infine, all'art. 50, «I proprietari dei terreni bonificati, a tenore della presente legge, hanno l'obbligo di provvedere a loro spese, riunendosi in consorzio, alla conservazione e manutenzione delle opere di bonificazione ...».

Il rilievo riservato a questa legge è perché va ben oltre i fini igienici e la lotta alla malaria... l'art. 3 è chiaro, la bonificazione è conclusa quando tutti i terreni compresi nel perimetro destinato alla bonificazione «si trovano ridotti in condizioni adatte per un qualunque uso agrario». A ragione in seguito si parla di «fondi», cioè delle basi territoriali delle aziende, provviste di tutte le opere fondiari che le caratterizzano. Non si definisce mai «bonifica idraulica», ma «bonificazione» compiuta, con opere pubbliche e opere dei privati. A tratti si può parlare di un approccio alla «integralità».

La legge non ebbe grande applicazione. Nelle zone del Nord Italia ebbe maggiori applicazioni, con effetti particolari come bonificamento agrario.

Comunque dovrà passare molto tempo prima che si verifichino sostanziali modificazioni. Sembra sufficiente rilevare che regio Decreto 25 luglio 1904, n. 523 relativo al «*T.U. delle disposizioni di legge intorno alle opere idrauliche delle diverse categorie*» inserisce, alla lettera, fra le integrazioni di modifica, articoli della legge n. 774 del 13 luglio 1911, «*Provvedimenti per la sistemazione idraulico-forestale dei bacini montani, per altre opere idrauliche e per le bonificazioni*» redatta con la collaborazione di Serpieri.

6) Sembra opportuno, da questo momento, come già anticipato, rilevare gli importanti contributi alla materia oggetto di riflessione della legislazione forestale-montana, costruita negli anni 1909-1914 con grande partecipazione da Arrigo Serpieri.

Ghino Valenti, un eminente economista generale del periodo a cavallo dell'800 e del '900 che si sia autorevolmente interessato ai problemi economici e politici dell'agricoltura italiana, e che Serpieri annovera fra i suoi maestri, con Niccoli e Alpe, nel 1911, riferendosi al ritardo con il quale avanzava nel Parlamento il disegno di legge sul vincolo forestale e su importanti provvedimenti da assumere per la montagna, afferma:

Non si riesce a comprendere come chi regge attualmente il Ministero d'Agricoltura (Raineri) dopo aver spiegata la bandiera della ricostituzione delle foreste, abbia tanto tardato a portare innanzi il disegno di legge sul vincolo, già presentato dal suo predecessore (Luzzatti).

L'invocazione fatta da Vittorio Alpe nel *Secolo* del 15 gennaio 1911, perché la discussione al disegno di legge, frutto degli studi del suo degno discepolo Arrigo Serpieri, fosse affrettata, è rimasta fino al termine della legislatura tuttora insoddisfatta, sebbene pubblicata la relazione della Commissione e quindi pronto ad esser discusso il relativo disegno di legge». (p. 490)

E più avanti, scrivendo su *Bonifiche e Irrigazioni*, Valenti osserva:

La grande bonificazione idraulica peraltro non basta. Essa non è che un'opera fondamentale. Occorre completarla con la bonifica agraria, che spetta in gran parte ai privati proprietari, che lo Stato può e deve incoraggiare, specialmente per quanto attiene alle irrigazioni, che talora sono l'elemento essenziale di un'economia agraria progredita. (p. 493) (Valenti, 1911)

Contribuisce notevolmente all'avanzamento della legge la memoria presentata da Serpieri alla Società agraria della Provincia di Bologna l'11 febbraio 1911 su «*Le proposte di modificazione alla legge Forestale*», con riferimento al disegno di legge presentato da Luzzatti al parlamento nel novembre 1910.

E infatti, nella legge alla quale Valenti si riferiva, la n. 774/1911 avanti citata, all'articolo 1. si prevede che nei bacini montani le opere di «sistemazioni idraulico-forestale» coordinate e collegate a opere di qualunque categoria o classe «sono eseguite a cura e spese dello Stato».

E ancora, di più ampio respiro, l'art. 2. afferma che «saranno anche eseguiti a cura e spese dello Stato ... i lavori di rinsaldamento e rimboscamento dei terreni compresi in un bacino montano o in una parte di esso, quando,

pur non riscontrandosi i caratteri di cui all'art. 1., le condizioni dei terreni siano tali da compromettere, con danno pubblico, la consistenza del suolo, la sicurezza degli abitati o il buon regime delle acque».

Interessa qui ricordare il Titolo III. della legge, nella quale si prevedono le già ricordate modifiche e aggiunte alle legge 523/1904 sulle «*opere idrauliche delle varie categorie*» e, in modo particolare, il Titolo IV sulle «*modificazioni alla legge sulle bonificazioni*», che all'art. 43 così dispone:

Alla bonificazione idraulica di un dato territorio deve sempre susseguire quella agricola a carico dei proprietari dei terreni bonificati, da iniziarsi e compiersi nei termini che saranno stabiliti dopo il collaudo delle opere, con decreto dei ministri dei lavori pubblici e di agricoltura, industria e commercio.

Un momento verso la generale obbligatorietà nella legislazione nazionale, che avrà seguito nelle leggi 1923-24 e nella 215/33. È il livello più elevato della riflessione sulla bonificazione prima della guerra 1915-1919 e la seguente crisi sociale e politica. Ma è il 1922 che per la storia recente sulla bonifica assume grande importanza con un confronto pubblico, politico e dottrinario, di grande rilievo: il «Congresso Regionale Veneto delle Bonifiche» di San Donà di Piave dal 23 al 25 marzo 1922. Che Serpieri volle ricordare nel 1947, venticinque anni dopo, per una autentica interpretazione della bonifica integrale.

Al Convegno parteciparono tutte le autorità ministeriali del settore lavori pubblici e agricoltura, i responsabili nazionali e veneti delle bonifiche e della magistratura delle acque, i Presidente delle deputazioni Provinciali del Veneto, i presidente dei consigli provinciali di agricoltura del trentino e della Venezia Giulia, i presidenti dei Consorzi di Bonifica, ecc.

È Il ministro dell'Agricoltura del 1° Governo Facta Giovanni Bertini, del PPI, che intervenendo sul tema usò il termine «bonificamento integrale».

Serpieri trattò il tema «*I problemi economico-sociali della bonifica agraria*» (Serpieri, 1922).

Aprì l'intervento con una affermazione inequivocabile:

La bonifica idraulica è compiuta; ma è compiuta con largo concorso nella spesa degli Enti pubblici giustificata non tanto da una ragione economica di produzione, quanto di risanamento igienico. È pure ormai assicurata la concessione di mutui a favore della bonifica agraria. In tali condizioni, non v'ha dubbio, la bonifica agraria *deve* eseguirsi. Se gli attuali proprietari vacillassero nel loro proposito, la conseguenza non potrebbe essere che una sola: sostituire ad essi altri i quali vogliono e sappiano eseguirla. (p. 50)

Traccia poi i criteri economico-agrari da seguire nel periodo dell'esecuzione delle opere fondiari e nel conseguimento delle condizioni di «messa a regime», le difficoltà finanziarie da superare e affronta il problema dell'«appoderamento» e dei consistenti investimenti necessari per la realizzazione dei fabbricati rurali. Indica il percorso da seguire per rendere meno onerosa la realizzazione delle opere di competenza privata.

Nella relazione, anche con una analisi dell'economia della trasformazione fondiaria verso un dato ordinamento produttivo, costruisce il percorso tecnico-economico delle scelte e la metodologia delle valutazioni della bonifica integrale. Una memoria magistrale.

Sempre nel 1922 pubblicherà il lavoro *Osservazioni sul disegno di legge «Trasformazione del latifondo e colonizzazione interna* (Serpieri, 1922), che comprende una «relazione» di Serpieri, approvata da una commissione presieduta da Vittorio Alpe e composta da eminenti esperti nel settore delle bonifiche, una riflessione di Serpieri sull'«Indennità di espropriazione e la legge sul latifondo» e il testo del «Disegno di legge della Commissione parlamentare permanente per l'economia nazionale».

Il Disegno di legge prevedeva l'espropriazione delle «proprietà rustiche», la concessione in enfiteusi a determinati assegnatari, l'obbligo del bonificamento agrario per terreni incolti, terreni estensivamente coltivati e terreni per i quali sia stata dichiarata l'inadempienza agli obblighi di bonificamento agrario. Stabiliva le modalità di determinazione dell'indennità di esproprio e indicava la preferenza delle assegnazioni ai coltivatori dei fondi, ai capi di famiglie coloniche, ai combattenti, agli orfani e alle vedove di guerra.

La relazione di Serpieri si apre con «considerazioni generali» che costituisce una lettura «economico-agraria» del latifondo e che indica le linee guida perché la questione possa essere risolta.

In ogni modo il problema *centrale* è non già quello di ripartire in un diverso modo la proprietà o di distribuire in un diverso modo sul territorio la popolazione; ma in quello, ripetiamo, di trovare un nuovo sistema di produzione sostituibile a quello esistente e più intensivo, tale da offrire continuità di lavoro e di reddito ad una più densa popolazione. (p. 6)

E indica le condizioni da soddisfare perché tale obiettivo possa essere raggiunto: «nell'attuale situazione... sembrerebbe opportuno che «il Parlamento si limitasse ad approvare una legge di pochi articoli, contenenti i principi fondamentali, delegando a una commissione mista di parlamentari e di tecnici la redazione particolareggiata di essa». Per adattare l'ordinamento fondiario al sistema di produzione di obbiettivo.

Ma, come è noto, il 28 ottobre dello stesso anno ci fu la marcia su Roma. E il destino di questa proposta di legge fu segnato.

7) Inizia, l'anno seguente, il primo sottosegretariato di Serpieri. E una nuova stagione per la legislazione nazionale sulla bonifica. In meno di un anno, dal 5 luglio 1923 al 1 luglio 1924, il tempo del suo sottosegretariato, produsse numerosi provvedimenti di legge e, fra questi, due di interesse straordinario per le bonifiche. O meglio, per le «bonificazioni», perché non si tratta mai in generale di «bonifica», salvo che per qualche gruppo di opere, ma con aggettivo».

In successione temporale il RD 30 dicembre 1923, n. 3256, «*T.U. delle leggi sulle bonificazioni delle paludi e dei terreni paludosi*», che non solo coordina le leggi precedenti ma, in determinate parti, innova profondamente.

Anzitutto, confermato il ruolo del Governo sulle opere di bonificazione dei laghi, stagni, paludi e terre paludose, modifica all'art. 2., in termini sostanziali, i caratteri delle opere di bonificazione di prima categoria, che divengono «quelle che presentano vantaggi igienici ed economici di prevalente interesse sociale». Resta immutata l'affermazione che «sono di seconda categoria tutte le altre».

E, all'art. 5, si afferma che «Le opere di bonificazione tanto di prima che di seconda categoria coll'approvazione del progetto di esecuzione acquistano il carattere e godono i vantaggi delle opere dichiarate di pubblica utilità».

Ancora, di assoluta rilevanza, all'art. 9 si dispone che:

I progetti delle opere di bonifica devono essere studiati col criterio di associare, sempre che sia possibile, la difesa valliva e la sistemazione montana con l'utilizzazione delle acque a scopo irriguo o di forza motrice.

E che

I progetti devono comprendere:

- a) i lavori occorrenti per la costruzione delle strade necessarie per mettere il territorio bonificato in comunicazione coi prossimi centri abitati (vedi 1878, 1882), come pure i lavori occorrenti per l'utilizzazione dei canali di bonifica a scopo di navigazione interna, là dove ne sia evidente il vantaggio economico;
- b) i lavori di rimboschimento o di rinsodamento dei bacini montani e delle dune, purchè siano necessariamente coordinati alle opere di bonificamento;
- c) i lavori di sistemazione degli alvei e di arginazione dei corsi d'acqua in pianura, in quanto siano strettamente necessari per ottenere un risanamento stabile delle contrade da bonificarsi;

- d) le opere occorrenti ad assicurare il grado di umidità necessaria per le colture e il movimento delle acque nei canali.

Più avanti, all'art. 21, l'avvicinamento ai criteri di integralità si fa più consistente con la disposizione che

Nelle bonifiche eseguite a cura dello Stato, allo scopo di preparare, durante il corso dei lavori, il bonificamento agrario, il Ministro dei lavori pubblici, di concerto con quello dell'economia nazionale, ha facoltà di nominare uno speciale Commissario per promuovere il miglior coordinamento della bonifica idraulica con quella agraria, per predisporre la costituzione del Consorzio obbligatorio di manutenzione...

Al Titolo III., «*Del compimento e dell'esercizio delle bonifiche*», assolutamente rilevanti al Capo II, «*Della bonifica agraria*», gli articoli 110 e 111. L'art. 110, al primo comma, recita: «La bonificazione idraulica di un dato territorio deve essere integrata da quella agricola a carico dei proprietari dei terreni bonificati»; e, ancora più qualificante, l'art. 111:

Con decreto reale, su proposta del Ministro per l'economia nazionale di concerto col Ministro per i lavori pubblici, possono essere estese, con gli opportuni coordinamenti, le leggi sul bonificamento dell'Agro Romano ai territori soggetti a bonifica idraulica».

Infine il Titolo IV. «*Della piccola bonifica*» che riguarda opere minute per la salute idrica dei suoli nei confronti della moltiplicazione delle anofeli. Opere che devono essere eseguite a carico dei proprietari dei fondi dei comprensorio. In parte con il concorso della spesa e con sussidi dello Stato.

È evidente che anche in tema di bonificazioni delle paludi e dei terreni paludosi il cammino verso un testo di bonifica integrale ha compiuto ulteriori passi. Come avviene in un provvedimento successivo, sempre per opera di Serpieri, il RD 30 dicembre 1923, n. 3267 sul «*Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani*», che sarà anche definito «*Codice forestale*».

Al Titolo II, «*Sistemazione e rimboscimento di terreni montani*», Capo I., «*Sistemazione idraulico-forestale dei bacini montani*», l'art. 39 precisa che:

Le opere di sistemazione dei bacini montani sono eseguite a cura e spese dello Stato. Tali opere si distinguono in due categorie:

1. opere di sistemazione idraulico-forestali, consistenti in rimboscimenti, rinsaldamenti e opere costruttive immediatamente connesse;

2. altre opere idrauliche eventualmente occorrenti.

E all'art. 40 si afferma:

I lavori di sistemazione idraulico-forestale dei bacini montani, necessariamente coordinati ad opere di bonifica, continueranno ad essere compresi nei progetti di tali opere.

8) Il provvedimento decisivo sarà il RDL 18 maggio 1924, n. 753, «*Provvedimenti per le trasformazioni fondiariae di pubblico interesse*», definito a suo tempo «prima legge Serpieri sulla bonifica integrale».

L'art. 1, anche se limita le finalità al fatto produttivo, richiama in perfetta sintesi l'articolazione operativa della legge 215/33 sulla bonifica integrale. Che si riporta integralmente.

Art. 1. - «Nei comprensori la cui trasformazione fondiaria presenti, ai fini dell'incremento della produzione, un interesse pubblico rilevante e debba eseguirsi secondo un piano unico di opere e di attività coordinate, è affidato al Governo del Re di procedere all'esecuzione:

- a) delle opere pubbliche di qualunque natura il cui concorso sia necessario alla trasformazione fondiaria;
- b) delle opere di bonificamento agrario e di colonizzazione interessanti più fondi del comprensorio.

I miglioramenti fondiari di interesse particolare dei singoli fondi sono obbligatori per i rispettivi proprietari.

All'art. 3 conferma le disposizioni vigenti circa la competenza passiva della spesa delle opere di trasformazione fondiaria, all'art. 5 afferma che «Per l'esecuzione delle opere di trasformazione fondiaria potranno essere costituiti consorzi volontari o coattivi nei modi previsti dal testo unico 30 dicembre 1923, n. 3256», «*bonificazione delle paludi e dei terreni paludosi*».

Di rilievo, anche in tema di trasformazioni fondiariae, l'art. 18:

Il Governo del Re è autorizzato a coordinare con la presente legge le leggi in vigore per il bonificamento agrario dell'Agro romano, introducendovi le modificazioni necessarie, nonché ad emanare, con efficacia legislativa, le norme per l'attuazione della presente legge.

(Serpieri, nell'aprile del 1924, era stato eletto deputato; conserverà il seggio fino al 1929, quando sarà nominato Senatore)

Quale fosse il pensiero di Serpieri nel varo di questo provvedimento, bene emerge dal discorso tenuto a Bologna nella stessa primavera del 1924 su «le basi della nuova politica agraria» (Serpieri, 1924).

Trattando sulle diverse modalità di configurazione della bonifica nelle diverse realtà del Paese, che poi corrispondono alle diverse tipologie di bonifica, Serpieri afferma:

Ben altra è la situazione in ampi territori, soprattutto dell'Italia meridionale e insulare, dove la terra non ha ancora subito quelle trasformazioni fondiari fondamentali che fanno di essa, anziché un dono gratuito della natura, un'opera di costruzione umana: trasformazioni le quali in parte sono funzioni di Stato – tali le maggiori opere di viabilità e le maggiori opere intese a disciplinare e utilizzare le acque – in parte sono opere private, quali costruzioni rurali, piantagioni, sistemazioni di suolo, ecc.; ma le une e le altre rappresentano elementi coordinati di un unico piano di bonificamento integrale, per il quale la terra primitiva, selvaggia, deserta, malarica, viene adattata, risanata, quasi ricostruita dall'uomo, per diventare sede, non pure di un'agricoltura intensiva, ma di più elevate e civili forme di convivenza sociale.

Sviluppa una analisi sui problemi economici e sociali del mezzogiorno, per concludere che

la cui soluzione, anzi, presuppone, nel maggior numero dei casi, quelle preliminari trasformazioni fondiari che dissì, cioè il coordinato concorso di opere pubbliche statali e di miglioramenti fondiari privati, che solo possono attendersi da iniziative finanziariamente e tecnicamente potenti. Ma occorre non equivocare sul significato di queste parole: occorre che i proprietari non le traducano troppo comodamente con queste altre: lasciar le cose come stanno.

Una analisi di Serpieri sul contributo offerto da questo provvedimento legislativo alla costruzione di uno schema integrale delle azioni di bonificazione, è nel volume «La politica agraria in Italia e i recenti provvedimenti legislativi», con il Titolo «*Le trasformazioni fondiari di pubblica utilità*». Sembra opportuno riportarlo (Serpieri, 1925).

Serpieri, commentando il provvedimento ricorda che

alcuni fondamentali bisogni e aspirazioni dell'agricoltura italiana – che si compendiano intorno ai nomi di bonifica, irrigazione, sistemazioni montane, colonizzazione, trasformazione del latifondo, appoderamento, ecc. – saranno, nei limiti della possibilità tecnica e del lungo periodo di tempo imprescindibilmente necessario, appagati, con risultati economici e sociali si grande portata. Fra i quali ultimi, preme di portare in evidenza, fin da questo momento, la possibilità di fissare alla terra quei lavoratori avventizi (braccianti) che, nella loro occupazione intermittente e randagia, alimentano oggi nelle campagne

una continua irrequietudine sociale, e potranno domani essere in parte riassorbiti nelle categorie più sane e redditive di contadini.

Le trasformazioni fondiarie considerate hanno lo scopo economico di rendere la terra adatta, con l'investimento *stabile* di capitale nel terreno, a sistemi di coltura più proficui; ma detto fine coinvolge pur quello di rendere il territorio suscettibile di accogliere una più densa popolazione stabile in civili forme di convivenza (colonizzazione) e quindi, ancora, il risanamento igienico. Fini, dunque, economici e sociali che inscindibilmente si congiungono e compenetrano. (pp. 107-108)

Serpieri distingue in quelle trasformazioni tre fasi: a) opere pubbliche, di competenza dello Stato; b) opere di bonifica agraria e di colonizzazione, nelle quali la «esecuzione *pubblica* e la *privata* concorrono in varia proporzione»; opere fondiarie di interesse particolare dei singoli fondi, di esecuzione privata.

«Si può dire che nessuna delle tre fasi manca mai completamente...».

In passato provvedimenti e iniziative di varia origine non hanno avuto una visione di insieme.

È questa, in sostanza, la via seguita finora. Essa è dovuta a una visione frammentaria del problema, nella quale i fini economici, sociali, igienici, anziché nella loro mutua interdipendenza, sono considerati scissi e distinti. La legislazione sulle opere pubbliche è specificata in relazione alle singole opere: la sistemazione montana, il rimboschimento, i laghi artificiali, le arginature, le bonifiche, concorrenti insieme ad un medesimo fine di difesa e valorizzazione idraulica, costituiscono tante distinte categorie di opere, soggette ciascuna a uno speciale regime giuridico.

La difesa e valorizzazione idraulica, a sua volta, è distinta dalle vie di comunicazione; lo stesso dicasi di porti, ferrovie, canali di navigazione, ecc.

Non solo, aggiunge Serpieri:

Infine si è spezzato ogni rapporto – che nella realtà, invece, è intimo – fra l'esecuzione delle opere considerate pubbliche e quelle lasciate alla libera iniziativa privata. (p. 109)

Questa riflessione sulla frammentarietà fra opere e provvedimenti è stata alla fine oggetto di più rilievi; Serpieri cita, come esempio, come il «principio della *obbligatorietà* della bonifica agraria andò prima affermandosi in leggi speciali (Agro Romano) e poi in leggi generali (bonifica agraria obbligatoria in seguito a quella idraulica)» (p. 112)

E lo stesso è avvenuto

infine, nella evoluzione subita dalle leggi sulla bonifica idraulica, che mise capo al recente testo unico 30 dicembre 1923, n. 3256 dove il concetto di bonifica si è via via allargato, riuscendo ad assorbire e coordinare opere non solo di prosciugamento, ma di

irrigazione, di sistemazione montana, di viabilità, di provvista d'acqua potabile; mentre, d'altra parte, le nuove leggi sui laghi artificiali davano l'opportunità di collegamento fra l'utilizzazione industriale e quella agraria (irrigazione) delle acque, e fra esse e la sistemazione forestale della montagna, che a detti laghi può recare grande utilità.

Serpieri conclude:

Tuttavia a una visione veramente integrale del problema, non si era ancora giunti. Questo ulteriore e decisivo passo è compiuto con la legge citata del 18 maggio. (p. 112)

9) Il definitivo passo sarà la legge del 1933 sulla bonifica integrale. Perché fra il 1924 e il 1928 compreso la lezione del 1924 non sarà bene appresa. Neppure, come vedremo, a livello legislativo. Situazione che Serpieri avverte, e alla quale tenta di reagire una intensa campagna di formazione d'informazione. Si citano, fra le altre, prima della sua nomina a Sottosegretario della Bonifica integrale datata 12 settembre 1929, la conferenza alla Scuola Superiore di Malariologia di Roma (Serpieri, 1924; 1927), la Conferenza tenuta nel gennaio 1929, in Roma, al Congresso dei tecnici agricoli su «Ancora sulla bonifica integrale». Quest'ultima propone anche i criteri per la valutazione dei risultati delle trasformazioni fondiari (Serpieri, 1929a).

Serpieri segnala queste occasioni, l'esistenza purtroppo radicata di una interpretazione limitata della ampiezza concettuale della bonifica integrale. L'interpretazione più diffusa (e, di comodo, confermata anche dalla relazione Morozzi a San Donà di Piave del 1922) era quella del completamento della bonifica idraulica (o comunque delle opere realizzate a carico totale o prevalente dello Stato) con il bonificamento agrario.

Non meraviglia quindi se nel testo della L. 24 dicembre 1928, n. 3134 «*Provvedimenti per la bonifica integrale*», con grande enfasi denominata «Legge Mussolini», in più occasioni, fino dal primo articolo, si parla di «opere di irrigazione, opere di bonifica idraulica e opere di sistemazione montana».

Primo articolo che si conclude con «sono eliminate le speciali autorizzazioni di spesa per opere di rimboschimento, correzioni di corsi d'acqua, bonifica e irrigazione!».

Ancora, nel testo, «bonifica idraulica», «scopi di bonifica o di trasformazione fondiaria», «opere idrauliche, di bonifica, di irrigazione o di trasformazione fondiaria» e, all'art. 13, «Il Governo del Re è autorizzato ad emanare con vigore di legge, disposizioni intese a modificare ed integrare le norme vigenti in materia di bonifica idraulica ed agraria, di trasformazione fondiaria e di credito agrario».

Diverse le abrogazioni totali o parziali degli articoli di questa legge nel 1933.

Lo stesso destino per il RD 26 luglio 1929, n. 1530, «*Nuove disposizioni in materia di bonifica integrale*»: su un totale di 22 articoli, 20 sono stati abrogati dalla 215/33!!

Motivi più che sufficienti perché il capo del Governo decidesse la ricostituzione del Ministero di agricoltura e foreste con il RD 12 settembre 1929, n. 1661 - «*Trasformazione del Ministero dell'economia nazionale in Ministero dell'agricoltura e delle foreste; istituzione presso il Ministero ... del sottosegretariato di Stato per l'applicazione delle leggi sulla bonifica integrale*».

Con Giacomo Acerbo ministro, e Arrigo Serpieri sottosegretario per la Bonifica integrale.

Nel novembre 1929 Arrigo Serpieri celebra l'avvenimento con una relazione alla Accademia dei Georgofili (Serpieri, 1929b).

10) Arrigo Serpieri, nel periodo del suo sottosegretariato (12.9.1929-23.1.1935), continua le iniziative dirette a sostenere e diffondere il concetto dell'integralità della bonifica, dirige concretamente le bonifiche in corso di esecuzione, interviene con provvedimenti legislativi e operativi, prepara la Sua legge sulle «*nuove norme per la bonifica integrale*» che, con l'articolo 1., conclude sostanzialmente il percorso concettuale sulle bonificazioni iniziato nel 1878. Concetto operativo inattuabile in tutti i suoi aspetti, solo praticamente offenderlo in termini di prassi o interessi particolari.

Il primo provvedimento di Serpieri è diretto a rendere ordinata, corretta, efficace e presentabile la legge del 1928. È il RDL 24 luglio 1930, n. 1146 che contiene le «*Modificazioni alla L. 24 dicembre 1928, n. 3134, sui provvedimenti per la bonifica integrale*» e che recupera l'integralità delle leggi Serpieri del 1923-1924.

Nell'art. 1. si dispone che, a partire dall'esercizio 1930-31, e fino a tutto l'esercizio 1933-34, graveranno anche le annualità del contributo dello Stato «per opere idrauliche delle varie categorie, quando siano riconosciute connesse alla bonifica ed alla trasformazione fondiaria di pubblico interesse e per le opere di sistemazione idraulico-forestali dei bacini montani, ancorchè questi non interessino i comprensori di bonifica».

Nell'art. 2 si autorizza la spesa di 150 milioni di lire per provvedere:

1° All'esecuzione a cura diretta dello Stato di:

a) opere di bonifica idraulica di prima categoria;

b) strade comunali occorrenti al bonificamento dell'Agro romano;
 c) opere di sistemazione idraulico-forestale nei bacini montani;
 d) opere idrauliche delle varie categorie riconosciute prevalentemente connesse alla bonifica idraulica ed alla trasformazione fondiaria di pubblico interesse.

2° Al pagamento di concorsi governativi in unica soluzione per:

a) opere di bonifica concesse a termini del 1° comma dell'art. 30 del T.U. 30 dicembre 1923, n. 3256;
 b) opere di bonifica di seconda categoria o sussidi di bonifica ex artt. 114 e 122 stesso TU (opere di piccola bonifica);
 c) interventi di piccola bonifica nei comprensori in cui debbono essere eseguite opere di bonifica di prima e seconda categoria (art. 114 del TU);
 d) opere idrauliche delle varie categorie riconosciute prevalentemente lotta antimalarica (art. 120 lettera b) del TU);
 e) opere di irrigazione nell'Italia meridionale e nelle Isole;
 f) opere di miglioramento di pascoli montani, formazione di nuovi boschi e ricostituzione di boschi estremamente deteriorati nell'ambito di Comprensori di trasformazione fondiaria e nel perimetro di bacini montani la cui sistemazione rientri nella competenza del Sottosegretariato per la bonifica integrale.

11) La legge del 1933 è sempre più vicina. È un secolo preciso dalla promulgazione del RD 13 febbraio 1933, n. 215, «*Nuove norme per la bonifica integrale*», ma era già entrata nella storia. L'integralità della bonifica come concetto, come fasi operative e oggetto specifico di leggi è dimostrata. Anche se, in seguito, chi dovrebbe per vari motivi conoscere la storia deve averla dimenticata. Quando altri, per interessi particolari, l'hanno attaccata. Particolarmente su alcuni punti operativi. Ma nessuno è mai riuscito ad attaccarla sul piano della cultura economico-agraria e territoriale.

Abbiamo iniziato questo scritto riportando i tratti essenziali della Legge, per descrivere il percorso culturale e legislativo che è stato necessario compiere per costruirla, e per assumerla come termine di paragone con provvedimenti della stessa materia. Precedenti e posteriori.

Arrigo Serpieri, nel corso del Suo sottosegretariato, aveva denunciato più volte i ritardi della realizzazione delle opere di competenza dei privati. Quando le opere di competenza dello Stato erano già compiute o in corso di ultimazione. Fatto verificato in modo particolare e consistente nelle zone latifondistiche. Serpieri aveva già avvertito le critiche espresse dai latifondisti

sul suo operato. Cosa prevedibile perché, oltre alla questione finanziaria, da parte loro un altro motivo di risentimento li animava: da sempre, in tutte le analisi e gli interventi fatti da Serpieri, emergeva fortissima la deplorazione del latifondo e dei latifondisti. Attacco che divenne più acuto quando Serpieri presentò al parlamento il Disegno di Legge sulle «*Norme per assicurare l'integralità della bonifica*» nel quale si deliberava l'applicazione rigida dell'art. 42 della legge 215/33, che prevede per la proprietà, come ultima opportunità, l'esproprio.

L'esito del confronto poteva essere anche negativo per Serpieri. Nelle sue conclusioni del «*Convegno della Bonifica Integrale*», tenuto all'Accademia dei Georgofili il 21-22 maggio del 1934 (), Accademia dei Georgofili (1934): *Convegno della Bonifica Integrale, 21-22 maggio 1934*, Atti, (V, XXXI), (pp. 235-452) udito particolarmente l'intervento del rappresentante degli agricoltori, avverte che la sua esperienza di governo va verso la fine. La conclusione dell'intervento ha il senso del commiato.

Il 24 settembre 1934 il Consiglio dei ministri approva il disegno di legge, il 12 dicembre la Camera lo approva, il 15 gennaio 1935 il Senato non approva. Serpieri e il Ministro Acerbo si dimettono. Edmondo Rossoni e Gabriele Canelli sono nominati rispettivamente Ministro di Agricoltura e foreste e sottosegretario per la Bonifica integrale. Il senatore Canelli, che aveva servito i latifondisti del Paese, era un medico famoso per avere dato un nome all'acqua minerale del suo paese. L'integralità della bonifica verrà sostanzialmente sospesa. In tutti i provvedimenti successivi la sostanza dell'art. 42 sarà praticamente cambiata. Serpieri sostanzialmente emarginato. Nel volume celebrativo della cosiddetta Legge Mussolini Serpieri non è vitato per la legge 215/1933, ma per la 723 del 1924. Volume che reca la dedica «a Benito Mussolini creatore della bonifica integrale». Inoltre, con RDL 31 dicembre 1936, n. 2400, «Concentramento nel Ministero dell'agricoltura e delle foreste delle funzioni dell'Associazione nazionale dei consorzi di bonifica e di irrigazione», si cancella l'autonomia dell'ANBI.

12) Si apre un periodo nel quale la bonifica integrale e la legge 215/33, più la legge che non il concetto di bonifica integrale, si richiamano per determinate azioni o provvedimenti. Così nella legge 2 gennaio 1940, n. 1, sulla «Colonizzazione del latifondo siciliano», quando si legge che i «comprensori di bonifica classificati e da classificare a termini del DL 13 febbraio 1933, n. 215», dimenticando che nelle bonifiche destinate alla colonizzazione i comprensori sono classificati di prima categoria, si cita a margine l'art. 42 della 215/33. Articolo che sarà poi modificato nel 1942, con Legge 12 febbraio, n.

183 con impegni di opere più blandi, e modifica nella stima dell'indennità di esproprio, con criteri impercorribili.

Cinque mesi dopo l'approvazione della legge sulla colonizzazione del latifondo siciliano si entra in guerra. Nei primi anni del dopo guerra normative sulla bonifica o sull'applicazione di particolari normative hanno come obiettivo la riparazione delle opere da danni causati da eventi bellici o modeste semplificative applicazione delle procedure. In tutti questi interventi è frequente il riferimento al RD 215/1933 e il richiamo al concetto della bonifica integrale. La ripresa dell'attenzione è quindi verso le bonifiche di ripristino ma saranno presto necessarie nuove bonifiche di trasformazione, e ciò accadrà con la riforma fondiaria.

Si recupera la denominazione di bonifica integrale.

Nel DL CPS 12 dicembre 1947, n. 1483, si dispone l'«Autorizzazione della spesa di venticinque miliardi di lire per la esecuzione di opere di bonifica integrale e per la ripresa dell'efficienza produttiva delle aziende agricole».

Con L. 32 dicembre 1947, n. 1629, «Norme per la istituzione dell'Opera di valorizzazione della Sila» con la classificazione del territorio dell'Altipiano silano in comprensori di bonifica di seconda categoria. (saranno dopo ovviamente i prima)

Nella legge seguente i riconfermano provvedimenti della 215/33 e si adatta al dopoguerra il senso dello art. 42. È un provvedimento di bonifica integrale!

DL CPS 31 dicembre 1947, n. 1744

«Modificazioni alle disposizioni in materia di bonifica»

Art. 1

«Approvato il piano generale di bonifica e stabilite le direttive fondamentali della conseguente trasformazione dell'agricoltura a norma dell'art. 4 del RD 15 febbraio 1933, n. 215, i Consorzi dei proprietari interessati, su richiesta del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, concordano con le persone soggette agli obblighi di bonifica le opere di competenza privata da eseguire ai termini dell'art. 2, capoverso ultimo del predetto decreto e gli indirizzi colturali da adottare per la trasformazione dell'ordinamento produttivo nei singoli fondi.

In base a tali accordi, la persona soggetta agli obblighi di bonifica è tenuta a dichiarare se dispone, ed in qual misura, dei mezzi finanziari occorrenti ad eseguire la trasformazione nei termini prescritti, o come si proponga di farvi fronte.

Ove non raggiunga l'accordo o le persone predette non dispongano degli occorrenti mezzi finanziari, il consorzio ne riferisce al Ministero dell'agricoltura e delle foreste, il quale, se il proprietario non possa o non intenda vendere parte del fondo per investire il ricavato nella trasformazione della parte residuale, può disporre l'espropriazione a termini dell'art. 42 del RD 13 febbraio 1933, n. 213»

13) In seguito, come sarebbe stato ovvio fino dalla promulgazione delle leggi, i comprensori interessati dalle leggi 12 maggio 1950, n. 230, «*Provvedimenti per la colonizzazione dell'Altipiano della Sila e dei territori contermini*» e 21 ottobre 1950, n. 841, «*Norme per la espropriazione, bonifica, trasformazione ed assegnazione dei terreni ai contadini*» sono classificati di bonifica integrale di prima categoria.

Ma nella legge che segue ritorna la confusione fra bonifica e opere di bonifica. Infatti nella Legge 25 luglio 1952, n. 949 «*Provvedimenti per lo sviluppo dell'economia e l'incremento dell'occupazione*», che formula un piano dodicennale nel quale si legge che «Il piano suaccennato riguarda complessi organici di opere inerenti alla sistemazione dei bacini montani e dei relativi corsi d'acqua, alla bonifica, all'irrigazione, alla trasformazione agraria anche in dipendenza dei programmi di riforma fondiaria, alla viabilità ordinaria non statale, agli impianti per la valorizzazione dei prodotti agricoli ed alle opere di interesse turistico, nonché la esecuzione di acquedotti».

La confusione di termini è eccezionale!

Nello stesso anno 1952 il piacere di incontrare, dopo quasi 20 anni, una legge di bonifica integrale! È la legge luglio 1952, n. 991, «*Provvedimenti in favore dei territori montani*». Un piacere che, purtroppo, non avrà molto seguito.

Si conviene anzitutto che i comprensori di bonifica montana, siano ai sensi della 215/33, art. 2, di prima categoria, e di «trasformazione fondiaria» ai sensi dell'art. 1 della 753/1924. Le opere necessarie, pubbliche e private, ai fini della legge, sono dichiarate «di pubblica utilità, urgenti e indifferibili».

E tanti riferimenti alla 3267/1923 e alla 215/33 (piano generale di bonifica, consorzi, provvidenze, procedure, disposizioni per i privati, ecc).

In sintesi: all'art. 1 determinazione dei terreni montani non solo in base alla altitudine, ma anche a altre caratteristiche, comprese quelle socio-economiche, oltre che ai redditi censuari.

Richiami consistenti al RD 215 del 1933 sulla bonifica integrale: comprensori, consorzi, richiami alla leggi del 1923-24 (RD 30 dicembre 1923, n. 3267), ai piani generali di bonifica definiti dalla 215/33, (progetti di massima delle opere di competenza dello stato e le indicazioni delle opere di competenza dei privati, in particolare quelle di consolidamento del suolo e di regimazione delle acque), aumento dei contributi per le opere di miglioramento fondiario, l'esproprio per i proprietari inadempienti e valutazione dei fondi ai sensi della L. 2359 del 1865.

In evidenza, all'art. 10, i « Consorzi di Prevenzione »:

Nei territori montani in cui necessiti prevenire il degradamento, con la disciplina e il coordinamento delle attività dei singoli ai fini della regimazione degli scoli, dell'indirizzo delle coltivazioni e della stabilità dei suoli e dell'immediata difesa contro le erosioni e frane incipienti, ove non esistano consorzi di bonifica montana, possono essere costituiti d'ufficio consorzi di prevenzione tra proprietari interessati...

E, ancora, all'art. 27,

Alla manutenzione delle opere, anche dopo accertato il compimento, provvede il Ministero dell'agricoltura e delle foreste, se si tratti di opere di sistemazione idraulico-forestali, consistenti in rimboschimenti, rinsaldamenti e opere idrauliche immediatamente connesse...

Legge notevole, contributi notevoli sia in termini di interessi che a fondo perduto. Pare conforme al progetto di legge al quale lavorava Serpieri prima della fine del fascismo.

Negli Atti del Congresso Nazionale di Selvicoltura per il miglioramento e la conservazione dei boschi italiani, 14-18 marzo 1954, Accademia di Scienze Forestali, Firenze, 1955, il « *Discorso del Prof. Serpieri* » (Serpieri, 1954). Serpieri ricorda la sua lunga azione – a tutti i livelli – perché una politica forestale «doveva cioè considerare non solamente il bosco nello sua funzione produttiva e protettiva, ma doveva considerare anche e coordinatamente con esso le altre produzioni della montagna; doveva non dimenticare inoltre quelle che oggi si direbbero, con frase che a me piace poco, perché ormai troppo carica di demagogismo, le istanze sociali; io dirò più semplicemente gli interessi dei montanari». Ricorda i vicende di questa tesi attraverso 50 anni e «quante opposizioni, quanti contrasti, quante incomprensioni essa abbia incontrato e quante amarezze mi abbia procurato», per poi affermare, con riferimento alla 991/52:

Vi dirò solo che oggi io constato con gioia che quella vecchia tesi per merito del Ministro Fanfani – e sia ad esso reso onore – ha vinto, con quella legge che sulla montagna che voi siete chiamati ad applicare. Lo strumento legislativo per una politica forestale adeguata ai bisogni, alle caratteristiche del nostro Paese, dunque esiste. Il problema è solamente quello di bene applicarlo, e non è problema facile.

14) Continuiamo nelle citazioni di confusioni fra opere di bonifica e bonifica.

Nel primo e secondo «Piano verde» (L. 2 giugno 1961 n. 454 e L. 27 ottobre 1966, n. 910): «concorso nella spesa per opere di bonifica e di bonifica montana».

Legge 3 dicembre 1971 n. 1102, «*Nuove norme per lo sviluppo della montagna*», «con la esecuzione di opere pubbliche e di bonifica montana».

Più deprimente è il contenuto della L. 18 maggio 1989, n. 183, «*Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo*»:

Le attività di programmazione, di pianificazione e di attuazione degli interventi destinati a realizzare le finalità di cui all'art. 1. curano in particolare:

- a) la sistemazione ed il recupero del suolo nei bacini idrografici, con interventi idrogeologici, idraulici, idraulico-forestali, silvo-pastorali, di forestazione e di BONIFICA, anche attraverso processi di recupero naturalistico, botanico e faunistico.

Questo punto a) si ripete alla lettera nel Decreto Legislativo 3 aprile 2006 n. 152, «*Codice dell'ambiente*».

Situazione generalizzata nei provvedimenti nazionali e regionali relativi alle tematiche in oggetto, bonifica, montagna, ambiente. Si citano le leggi di riferimento, come la 315/33 o la 991/52, senza la denominazione, e nei testi prevalgono elenchi di opere senza chiarimenti concettuali. Finalità, piani generali, elenchi di opere e obbligatorietà delle opere di competenza dei proprietari, lontani dai testi fondamentali. La prevalenza della «bonifica idraulica» sulla bonifica integrale (quasi mai citata) e sulla bonifica montana, risulta con evidenza in quasi tutte le leggi regionali (quelle approvate) e, anche se certamente importanti, largo spazio è dedicato ai consorzi. Spesso per limitarne l'azione fondamentale, la trasformazione fondiaria – bonifica integrale, in favore delle manutenzioni. Difficilmente rilevabile l'approccio sistemico nelle azioni di intervento nei territori, in particolare la decisione di intervenire per la soluzione di determinati problemi senza intervenire, nello stesso tempo, su gli aspetti fondiari con evidente interdipendenza con gli stessi. Cioè con l'integralità delle azioni.

Oggi assistiamo sgomenti agli effetti di esondazioni devastanti, sulle strutture territoriali, le case e le persone. L'esperienza storica, il buon senso, gli insegnamenti di uomini del passato, sembrano ignorati.

Quando le acque delle piogge scorrono inarrestabili sulle pendici deserte di sistemazioni, su terreni di proprietà frammentate o polverizzate abbandonate e boschi dissestati, gli interventi di piano per potenziare gli argini dei fiumi hanno effetti risibili. Si dovrà intervenire sulla superfi-

cie degli interi bacini con le necessarie opere di bonifica montana, che concorrono a accogliere e governare il deflusso delle acque, impegnare i consorzi di bonifica e i forestali, riordinare le proprietà private della montagna e dell'alta collina perché assolvano i rispettivi obblighi, intervenire per assicurare condizioni sociali e civili adeguate alla popolazione che ancora presidia le zone montane. Una attività che ha un nome: Bonifica integrale o Bonifica montana che, come abbiamo avuto l'occasione di verificare, si tratta di bonifica integrale per i territori montani. E, ovviamente, controllare rigidamente il rispetto del vincolo idrogeologico, in troppe occasioni eluso e violato.

In conclusione, come già affermato, il concetto di bonifica integrale, costruito in un cinquantennio fra il 1878 e il 1933, conserva intera la sua validità culturale e operativa. Ignorarlo significa, in modo particolare per i responsabili della cosa pubblica, sprecare denaro senza ottenere i risultati previsti... come?

Un dovere morale per docenti e accademici: insegnare il vero contenuto del concetto di bonifica, con una sola aggiunta: «integrale».

E suggerire ai compilatori dei dizionari di lingua italiana il termine completo che esprime l'attività degli uomini, oggi e nel passato, per rendere un territorio produttivo, sicuro e abitabile: «bonifica integrale».

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

SERPIERI A (1954): *Discorso*, Atti del Congresso Nazionale di Selvicoltura per il miglioramento e la conservazione dei boschi italiani, 14-18 marzo 1954, Accademia di Scienze Forestali, Firenze, 1955.

SERPIERI A. (1922): *I problemi economico-sociali della bonifica agraria*, «Atti del Congresso Regionale Veneto delle Bonifiche», 23-25 marzo 1922, San Donà di Piave, Venezia.

SERPIERI A. (1922): *Osservazioni sul disegno di legge «Trasformazione del latifondo e colonizzazione interna»*, Federazione italiana dei consorzi agrari, Piacenza, pp. 5-43.

SERPIERI A. (1924): *Discorso di Bologna su le basi della nuova politica agraria*, in *La bonifica nella storia e nella dottrina*, Edizioni Agricole, Bologna, 1948, p. 129.

SERPIERI A. (1925): in *La politica agraria in Italia e i recenti provvedimenti legislativi*, Federazione Italiana dei Consorzi Agrari, Piacenza, 1925.

SERPIERI A. (1927): *La bonifica integrale*, in «conferenze», Scuola Superiore di Malariologia, Roma (pp. 1-16). Anche in (1929): *I problemi della terra nell'economia corporativa*, Edizioni del «Diritto del lavoro», Roma.

SERPIERI A. (1929a): *Ancora sulla bonifica integrale*, Conferenza tenuta nel gennaio 1929, in Roma, al Congresso dei tecnici agricoli, in *I problemi della terra nell'economia corporativa*, Edizioni del «Diritto del lavoro», Roma, pp. 129-140.

- SERPIERI A. (1929b): *La bonifica integrale*, Accademia dei Georgofili, «Atti», V, XXVI, IV, 344, pp. 344-361; anche in (1930), Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, pp. 5-30.
- SERPIERI A. (1948): *La bonifica nella storia e nella dottrina*, Edizioni Agricole, Bologna, pp. 1-3.
- SERPIERI A. (1950): *Istituzioni di Economia Agraria*, Edizioni Agricole Bologna, pp. 4-17.
- VALENTI G. (1911): L'Italia agricola. Nel cinquantennio 1862-1911, in *Studi di Politica Agraria*, Athenaeum, Roma, 1914.



ANNA MARIA MARTUCCELLI*

Il percorso evolutivo della legislazione sulla bonifica tra competenze statali e regionali

CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

La presente relazione non vuole essere una mera ricognizione storica bensì un atto di testimonianza, da un lato, della straordinaria attualità di leggi risalenti nel tempo, come la legge Serpieri; dall'altro, della costante attenzione delle Regioni al tema della bonifica e dei Consorzi. Si è infatti consolidata, sia pure in un settore di competenza concorrente Stato-Regioni, una corposa legislazione regionale che, anche se attraverso un travagliato percorso, ha determinato, a eccezione di alcune specifiche realtà, una importante collocazione della bonifica nell'ordinamento regionale.

Tale valutazione discende dal riconoscimento, da parte di quasi tutte le Regioni, del ruolo della bonifica per una moderna politica del territorio, che riesca a garantire la sicurezza idraulica, la disponibilità e l'utilizzazione di risorse idriche a fini irrigui e la salvaguardia ambientale.

Si unisce la generale conferma, da parte del legislatore regionale, dei Consorzi di bonifica quali enti pubblici economici di autogoverno e di partecipazione, anche finanziaria, dei privati.

Questo risultato è stato possibile grazie ai principi fondamentali derivanti dalle leggi statali.

Certamente si registrano, come si vedrà, differenze tra le leggi delle diverse regioni, che riguardano sia le funzioni dei Consorzi che i poteri, gli organi di governo, il regime della tutela e vigilanza e che non sempre sono condivisibili, ma, nel complesso, la legislazione regionale riconosce il sistema di realizzazione e gestione della bonifica, modernamente intesa, imperniato sui Consorzi.

* *Direttore Generale Associazione Nazionale Bonifiche e Irrigazioni*

Tale risultato è stato conseguito attraverso un impegno di costante collaborazione tra ANBI, MIPAAF e Regioni, che, pur attraverso numerosi rinvii a nuovo esame da parte del Governo e qualche procedimento davanti alla Corte Costituzionale (tuttora pende un ricorso per la recente legge regionale Marche), ha infine determinato orientamenti condivisi, come testimonia il Protocollo di intesa Stato-Regioni del 18 settembre 2008.

LA LEGISLAZIONE NAZIONALE: LINEE EVOLUTIVE

L'economia della presente relazione, unitamente alla circostanza che essa viene presentata in occasione di un incontro dedicato agli ottanta anni della Legge Serpieri, mi induce a fare iniziale riferimento al r.d. 13 febbraio 1933 n. 215, noto appunto come Legge Serpieri, trascurando la legislazione precedente.

Tale provvedimento del 1933 introduce nell'ordinamento una profonda riforma per il governo del territorio attraverso un sistema organizzativo e operativo della bonifica fondato sulla nozione di bonifica integrale e sui Consorzi.

Esso infatti contempla per la prima volta nell'ordinamento italiano un regime giuridico unitario per quell'insieme di interventi, definiti "bonifica integrale" da realizzarsi in ambiti territoriali delimitati sulla base di un piano organico e costituiti da tutte quelle opere pubbliche e private aventi la comune finalità della difesa, tutela e valorizzazione del territorio (opere di sistemazione idraulica, opere di scolo, drenaggio, dighe di ritenuta, casse di espansione, opere di regolazione e utilizzazione delle acque a fini irrigui, strade, acquedotti e altre opere civili necessarie allo sviluppo del territorio).

La comune finalità delle azioni che determina l'integralità degli interventi, il coordinamento degli stessi attraverso uno strumento di pianificazione, l'individuazione delle azioni sulla base delle esigenze del territorio, che viene delimitato proprio tenendo conto di tali esigenze, costituiscono gli elementi qualificanti la storica riforma del 1933.

Il meccanismo previsto per assicurare l'effettiva realizzazione della bonifica integrale fu quello di attribuire alla competenza dello Stato – unico organismo capace di sopportare i relativi oneri – l'esecuzione delle opere pubbliche, costituenti le infrastrutture trascendenti gli interessi e le possibilità di intervento dei singoli. Al contempo venivano imposti ai privati veri e propri obblighi aventi per oggetto, da un lato, l'esecuzione delle opere di interesse privato, complementari e integrative rispetto alle opere pubbliche e necessarie per una proficua utilizzazione di queste ultime; dall'altro, il pagamento degli oneri per la manutenzione e l'esercizio delle opere e degli impianti pubblici.

Ai Consorzi di bonifica viene affidato il compito di realizzare e gestire tale complessiva e organica azione, riconoscendosi nel contempo a tali istituzioni natura di persone giuridiche pubbliche.

L'interesse pubblico generale dell'azione di bonifica sul territorio si ripercuote sulle funzioni e sulla natura dell'istituto consortile che assume qualificazione pubblica in ragione dell'attività svolta e delle finalità perseguite, rimanendo peraltro ferma la struttura associativa privatistica.

La Legge Serpieri, come si evince dalla pur sintetiche indicazioni suesposte, racchiude "felici intuizioni" come ho avuto modo di rilevare già nel 1999 in occasione del Convegno svoltosi a Cagliari sul tema "I Consorzi di bonifica: l'intuizione di ieri, l'attività di oggi, l'azione per domani".

Se ne possono individuare cinque:

- 1) il primo riguarda la pianificazione. Il piano generale di bonifica così come definito e disciplinato dal legislatore del 1933 rappresenta il primo messaggio di consapevolezza che la validità delle azioni sul territorio è subordinata a una azione organica e integrata rivolta al perseguimento di specifiche finalità;
- 2) il secondo riguarda l'esigenza della definizione di un ambito territoriale, individuato sulla base delle specifiche necessità del territorio e delle azioni da svolgere, che il legislatore del 1933 denomina comprensori;
- 3) il terzo riguarda la nozione di bonifica integrale: un inequivoco messaggio secondo il quale in ciascun ambito territoriale l'azione da svolgere deve comprendere un insieme di opere e di interventi tra loro complementari connessi e coordinati, tutti rivolti al perseguimento dell'obiettivo finale del risanamento igienico, della difesa e sistemazione idraulica e dello sviluppo economico e sociale. Alla integrazione delle azioni sotto il profilo della natura degli interventi si unisce l'integrazione dell'azione pubblica con quella privata e il coordinamento dell'intervento dello Stato con quello dei privati;
- 4) il quarto riguarda la partecipazione privata in una impresa pubblica di singolare rilevanza, intesa sia come partecipazione finanziaria che quale partecipazione attiva alle iniziative e alla gestione;
- 5) il quinto riguarda l'istituzione consortile quale fondamentale strumento che realizza il coordinamento sul piano operativo dell'azione pubblica con quella dei privati, fondato sul principio dell'autogoverno di tutti i proprietari i cui immobili ricadono nell'ambito territoriale di competenza del Consorzio.

Le indicate intuizioni che costituiscono i principi fondamentali di una organica disciplina dovuta al legislatore del 1933 si sono rivelati, nel corso degli ottanta anni che ci separano, di ricorrente e rinnovata attualità. Ciò attesta la loro profonda validità.

Bisogna infatti ricordare che attraverso l'illustrato ordinamento le azioni, che la bonifica e i Consorzi hanno potuto svolgere per il territorio, si sono diversificate nel tempo e nello spazio, nelle diverse fasi storiche e nel divenire dei bisogni della collettività, garantendo idonee risposte alle esigenze mutevoli.

Le azioni della bonifica in virtù dei citati principi sanciti dal legislatore del 1933 si sono sviluppate parallelamente al mutare delle esigenze territoriali e sociali, assumendo nel tempo contenuti diversi.

Basti pensare al passaggio dalla bonifica igienica di risanamento, di riscatto delle terre dalle paludi e dalla malaria e di colonizzazione alla bonifica idraulica di difesa e di sistemazione dei terreni, alla bonifica economica e di valorizzazione attraverso l'irrigazione fino all'ulteriore fase della bonifica quale azione mirata anche alla tutela e alla salvaguardia delle risorse ambientali, che ha iniziato uno specifico e nuovo corso nell'ultimo decennio.

D'altra parte sin dal 1933 la politica territoriale del nostro Paese è stata costantemente condizionata da problemi connessi all'uso del suolo e delle acque, variabili proprio in relazione al mutare delle esigenze economiche e sociali.

In tale quadro la Legge Serpieri, in virtù delle illustrate felici intuizioni, delle quali è palmare l'attualità, è stata considerata dalla più autorevole dottrina dominante e dalla Corte Costituzionale la legge cornice di riferimento per le Regioni cui sono state trasferite (D.P.R. 11/1972 e 616/1977) le competenze già spettanti allo Stato in materia di bonifica, di irrigazione e di relativi Consorzi.

Nel contempo, assumendo sempre maggiore rilevanza nel nostro Paese i problemi della difesa dalle acque e della disponibilità di risorse idriche, il Parlamento decise, sia pur dopo travagliate vicende, di intervenire con nuove leggi fondamentali che, peraltro, non potevano non tener conto che in materia di difesa del suolo e di raccolta e utilizzazione delle acque a fini irrigui la bonifica assolveva nel nostro Paese un ruolo fondamentale. Così la legge quadro per la difesa del suolo (183/1989), nel riconoscere il ruolo della bonifica idraulica per la tutela e conservazione del suolo, indica i Consorzi di bonifica tra i soggetti aventi funzioni nel settore e specifica competenza istituzionale per la realizzazione della difesa del suolo.

Tale riconoscimento ha le sue radici nelle esigenze territoriali e sociali quali si erano sviluppate nel nostro Paese dove le acque e il suolo a metà del secondo millennio hanno posto vitali problemi che hanno imposto alla politica territoriale un univoco orientamento volto a garantire un uso del suolo compatibile con la conservazione e difesa del medesimo, nonché una razionale utilizzazione e tutela, quantitativa e qualitativa, delle acque.

Alla preoccupazione della desertificazione si è unito il problema della diffusa vulnerabilità idraulica del territorio e dell'inquinamento.

Viene costantemente sottolineato dagli studiosi e dagli operatori che nei paesi a economia industriale i problemi delle acque e del suolo hanno assunto caratteri profondamente diversi da quelli del passato. Alla fine dell'800 fino ai primi del 1900, infatti, l'acqua disponibile (delle sorgenti, dei fiumi e delle falde sotterranee) bastava largamente a soddisfare i bisogni delle popolazioni e non esistevano i gravi problemi dell'inquinamento, del degrado del suolo e del danno ambientale. Si sono posti, quindi, problemi che riguardano non solo le disponibilità idriche per le accresciute vitali necessità delle popolazioni e per lo sviluppo economico, ma anche le esigenze di razionale utilizzazione e tutela delle acque e di conservazione e difesa del suolo.

In Italia sin dalla metà del secolo scorso il consistente incremento demografico, il convulso espandersi dell'urbanizzazione realizzata prescindendosi dal regime idraulico e l'impetuoso sviluppo economico per la crescita hanno determinato, da un lato, profonde trasformazioni dell'uso del territorio accrescendo le esigenze di difesa idraulica e di contemporanea salvaguardia e protezione del suolo; dall'altro, con il generale miglioramento del tenore di vita, un enorme incremento dei consumi di acqua con conseguente carenza di risorse disponibili, diffuso e crescente inquinamento, erosione del suolo, dissesto idraulico, danno ambientale.

Di regola, il Paese è dominato da una pessima distribuzione delle piogge nelle diverse stagioni e nelle singole zone climatiche. La siccità e le alluvioni affliggono sempre più ricorrentemente il nostro territorio.

A una organica politica per il corretto governo del territorio si chiede una fondamentale azione di difesa dalle acque e delle acque, contemporaneamente una azione di protezione attiva e di salvaguardia del suolo attraverso un ordinato e corretto uso del territorio, una costante opera di sistemazione e regolazione dei corsi d'acqua, una razionale utilizzazione delle risorse idriche, una diffusa azione di risanamento delle acque superficiali e sotterranee, una controllata azione di rimboschimento e di miglioramento dei boschi degradati.

Solo in tal guisa si realizza anche quella salvaguardia ambientale auspicata in ogni sede con pienezza di consensi.

La bonifica e l'irrigazione, quali azioni finalizzate alla conservazione e difesa del suolo, alla razionale utilizzazione delle acque e alla tutela di tali risorse ambientali, rientrano quindi a pieno titolo nell'ambito di una moderna politica territoriale e non potevano non essere considerate nelle nuove leggi per la difesa del suolo e per le risorse idriche. La Corte Costituzionale lo ha espres-

samente riconosciuto sin dal 1992 nella sentenza n. 66/1992, laddove si afferma testualmente che: «poiché le funzioni concernenti la bonifica sono dirette al consolidamento e alla trasformazione di un territorio sul quale si esplicano varie altre attività rivolte a fini identici od omologhi, esse costituiscono un settore della generale programmazione del territorio e, più precisamente, di quella riguardante la difesa e la valorizzazione del suolo con particolare interesse verso l'uso di risorse idriche: un settore, il quale presenta molteplici aspetti di connessione con altre materie assegnate alle competenze regionali.

Oltreché dall'esame complessivo delle competenze trasferite alle Regioni, il carattere settoriale delle funzioni attinenti alla bonifica si deduce anche dalla pur frammentaria legislazione statale e dalla Costituzione medesima.

Sotto il primo profilo, l'ampiezza e la generalità dei fini che tanto il r.d. 13 febbraio 1933, n. 215 (art. 1, secondo comma), quanto l'art. 857 cod. civ. prepongono alle attività di bonifica rivelano chiaramente come queste ultime siano configurate dalle leggi statali come una delle varie forme di intervento sul territorio al servizio di finalità che, pur sfrondate dagli scopi ritenuti ormai superati o anacronistici (come quelli demografici o di colonizzazione), costituiscono gli obiettivi generali (fini economici e sociali) della complessiva opera di programmazione incidente sul territorio e sugli insediamenti umani ivi stabiliti. La più recente legge 18 maggio 1989, n. 183 (Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo) conferma i caratteri sopra delineati, laddove configura i Consorzi di bonifica come una delle istituzioni principali per la realizzazione degli scopi di difesa del suolo, di risanamento delle acque, di fruizione e di gestione del patrimonio idrico per gli usi di razionale sviluppo economico e sociale, di tutela degli aspetti ambientali a essi connessi.

La settorialità delle attività di bonifica ha finanche un rilievo costituzionale, essendo chiaramente presupposta anche dall'art. 44 della Costituzione, che seppur nel quadro della disciplina pubblicistica della proprietà terriera, prefigura la bonifica delle terre come uno degli strumenti essenziali al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali nell'agricoltura».

Il riconoscimento del percorso evolutivo della legislazione sulla bonifica è evidente e risulta rafforzato dalla legislazione statale successiva se si tiene presente che dopo la citata legge sulla difesa del suolo del 1989 anche la legge 36/1994 sulle risorse idriche dedica specifiche norme all'irrigazione e al ruolo dei Consorzi di bonifica ampliando le competenze dei Consorzi nel settore delle acque con particolare riferimento agli usi plurimi. Si ricorda l'art. 27 che recita testualmente:

«I Consorzi di bonifica e irrigazione, nell'ambito delle competenze definite dalla legge, hanno facoltà di realizzare e gestire le reti a prevalente scopo irriguo, gli impianti per l'utilizzazione in agricoltura di acque reflue, gli acquedotti rurali e gli altri impianti funzionali ai sistemi irrigui e di bonifica e, previa domanda alle competenti autorità, corredata dal progetto di massima delle opere da realizzare, hanno facoltà di utilizzare le acque fluenti nei canali e nei cavi consortili per usi che comportino la restituzione delle acque e siano compatibili con le successive utilizzazioni, ivi compresi la produzione di energia idroelettrica e l'approvvigionamento di imprese produttive. L'autorità competente esprime entro sessanta giorni la propria determinazione».

Tale disposizione è stata successivamente riproposta in sede di D.Lgs. 152/2006, il cui art. 166 riproduce testualmente il citato art. 27.

Nel contempo, in sede di regolamentazione degli aspetti relativi alla tutela delle acque, il D.Lgs. 152/1999 prende in considerazione il ruolo dei Consorzi riconoscendo, con norma espressa, il contributo che i Consorzi possono offrire nel settore della tutela ambientale.

Così recita l'art. 3, comma 6:

«I Consorzi di bonifica e di irrigazione anche attraverso appositi accordi di programma con le competenti autorità concorrono alla realizzazione di azioni di salvaguardia ambientale e di risanamento delle acque anche al fine della loro utilizzazione irrigua, della rinaturalizzazione dei corsi d'acqua e della fitodepurazione».

Tale riconoscimento discende, peraltro, dalle azioni già svolte dai Consorzi, che hanno dato anche in tale settore prova valida di azioni significative quali gli interventi nel bacino scolante della Laguna di Venezia per il disinquinamento della laguna, la vivificazione di lagune, la gestione di oasi e di aree umide, la rinaturazione di corsi d'acqua, la fitodepurazione, la tutela delle risorgive e dei fontanili.

Non può non ricordarsi, peraltro, che nel nostro Paese a causa dell'avvicinarsi dei diversi Governi e dell'emergere di nuove aggregazioni politiche, è stato, spesso demagogicamente, posto il problema della utilità, o meno, dei Consorzi di bonifica.

Per tale motivo nel 1996 la Commissione Agricoltura della Camera dei Deputati ha effettuato una approfondita e puntuale indagine conoscitiva sui Consorzi di bonifica, nel corso della quale hanno avuto luogo numerose audizioni, visite presso alcuni Consorzi, invio di questionari a tutti i Consorzi. A conclusione dei lavori, in diffonità di alcuni, neanche tanto celati, obiettivi, la Commissione ha approvato il 9 gennaio 1996 un puntuale documento nelle cui conclusioni si legge:

«La Commissione ritiene, in conclusione, che i Consorzi di bonifica rappresentano una istituzione necessaria in quanto operano realmente sul territorio per assicurare la difesa del suolo, la raccolta e l'utilizzazione delle acque a prevalente uso agricolo e la connessa salvaguardia dell'ambiente».

Nello stesso documento si legge:

«La bonifica è costituita da tutte quelle azioni e quegli interventi da eseguirsi nei comprensori di bonifica, finalizzati non solo all'approvvigionamento, all'utilizzazione e alla tutela delle acque a prevalente uso irriguo – funzioni imprescindibili e fondamentali –, alla difesa e alla conservazione del suolo, ma anche alla tutela dello spazio rurale e dell'ecosistema agricolo-irriguo e alla connessa salvaguardia dell'ambiente.

Si tratta di ricomprendere nella bonifica anche tutte le azioni di conservazione e tutela delle fondamentali risorse naturali –suolo e acqua-, che non solo costituiscono per l'agricoltura fattori che ne condizionano lo stesso esercizio ma qualificano l'azione della bonifica quale presidio permanente del territorio.

Si sottolinea che è un principio fondamentale su cui si deve fondare il settore della bonifica e al quale le Regioni, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione (nonché delle leggi n. 183 del 1989 e n. 36 del 1994) devono adeguarsi nell'esercizio del proprio potere legislativo».

Come si vedrà, in linea generale, tale principio ha trovato riscontro nella legislazione regionale vigente, ma non diffusamente in quanto solo alcune legislazioni regionali più avanzate ricomprendono nella bonifica funzioni di salvaguardia ambientale e di tutela della qualità delle acque irrigue.

Allorquando nei primi anni del 2000 si è posto il problema del riordino degli enti pubblici è stato di nuovo messo in discussione il ruolo dei Consorzi di bonifica con particolare riferimento ai poteri delle Regioni. Anche questa volta il legislatore nazionale ha fatto chiarezza precisando, all'art. 27 della legge 31/2008, che le Regioni, nell'ambito del riordino dei Consorzi di bonifica, possono prevedere accorpamenti e fusioni di singoli Consorzi e che il riordino deve avvenire seguendo criteri definiti di intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome e deve rispettarsi il principio che vanno salvaguardati i compiti e le funzioni già spettanti ai Consorzi.

In attuazione di tale norma è stato stipulato in data 18 settembre 2008 il già citato Protocollo di intesa Stato-Regioni.

Tale intesa, come ho già avuto occasione di rilevare, rappresenta un raro, quanto importante esempio di rispetto e di integrazione dei diversi livelli di governo nell'ambito delle materie costituzionalmente devolute alla compe-

tenza concorrente Stato-Regioni, come quelle della bonifica e dei Consorzi, riconducibili a diversi regimi di competenza (nella specie: tutela dell'ambiente, governo del territorio, agricoltura e, quindi, competenza statale, competenza concorrente e competenza regionale).

Il Protocollo di Intesa Stato-Regioni del 18 settembre 2008, come ho già avuto occasione di rilevare, ha certamente un notevole rilievo politico ma costituisce anche attuazione di un costante orientamento della Corte Costituzionale, secondo il quale nelle materie rientranti nell'ambito della competenza concorrente Stato-Regioni deve essere garantita leale collaborazione attraverso gli strumenti di condivisione esistenti nell'ordinamento.

La Conferenza Stato-Regioni costituisce la sede naturale della cooperazione tra i due livelli di governo.

IL PROTOCOLLO DI INTESA STATO-REGIONI 18 SETTEMBRE 2008

Il Protocollo di Intesa del 18 settembre 2008 delinea con chiarezza il quadro di riferimento per la disciplina dei Consorzi di bonifica in sede regionale, definendo i principi fondamentali della materia.

Tali principi sono i seguenti:

- polivalenza funzionale dell'azione della bonifica sul territorio, quale azione finalizzata alla sicurezza territoriale, alimentare e ambientale, con conseguente riconoscimento dell'acquisita intersettorialità della bonifica i cui effetti si estendono dalla difesa e conservazione del suolo, alle azioni di valorizzazione e razionale utilizzazione delle risorse idriche a usi irrigui, alla tutela di risorse ambientali;
- la delimitazione dei comprensori di bonifica deve essere effettuata con riferimento a confini idrografici e idraulici e tenendo conto dell'esigenza di garantire dimensioni gestionali idonee ad assicurare funzionalità operativa, economicità di gestione e adeguata partecipazione da parte dei consorziati al Consorzio;
- su ogni comprensorio le Regioni costituiscono un solo Consorzio di bonifica mentre possono anche prevedere che su più comprensori di bonifica venga costituito un unico Consorzio;
- il piano generale di bonifica e di tutela del territorio rurale viene individuato quale strumento che definisce le linee fondamentali dell'azione della bonifica sul territorio nonché le principali attività, opere e interventi da realizzare. Il piano viene proposto dal Consorzio di bonifica competente per territorio e approvato dalla Regione che ne definisce le linee guida;

- i Consorzi di bonifica vengono definiti persone giuridiche pubbliche a carattere associativo, amministrati dai consorziati;
- viene confermato il principio dell'autogoverno secondo il quale i componenti il Consiglio sono eletti dai consorziati contribuenti con un sistema di voto che garantisca la partecipazione democratica mediante voto proporzionale per fasce di contribuenza;
- i compiti e le funzioni dei Consorzi di bonifica vengono individuati nella realizzazione, manutenzione ed esercizio delle opere pubbliche di bonifica, di irrigazione e di miglioramento fondiario ivi comprese le opere di cui all'art. 166 del D.Lgs. n. 152 del 2006;
- è previsto altresì che ai Consorzi possono essere affidate dalle leggi regionali ulteriori compiti consistenti nella realizzazione, manutenzione ed esercizio di opere pubbliche diverse da quelle sopraindicate, finalizzate alla difesa del suolo;
- ai Consorzi di bonifica possono, inoltre, essere assegnate dalle Regioni ulteriori attività, ivi comprese quelle dirette alla realizzazione di azioni volte a contribuire allo sviluppo del territorio rurale, alla salvaguardia ambientale e al risanamento delle acque;
- il numero dei membri dei Consigli di amministrazione dei Consorzi, aventi diritto a compensi per l'espletamento dell'incarico, non può essere superiore a tre. Gli altri rappresentanti dei consorziati non hanno diritto a compenso per l'espletamento della carica. Resta affidata alla discrezionalità delle Regioni la scelta di una rappresentanza pubblica negli organi collegiali dei Consorzi;
- viene confermato il potere impositivo dei Consorzi riconoscendosi espressamente che le spese per la manutenzione ordinaria, l'esercizio e la vigilanza, nonché le spese di funzionamento dei Consorzi, sono a carico dei proprietari consorziati i cui immobili traggono beneficio dalle azioni dei Consorzi. Il beneficio è riferito alle azioni di manutenzione, esercizio e sorveglianza e consiste nella conservazione o nell'incremento del valore degli immobili. Le spese sono definite in sede di bilancio e sono ripartite tra i consorziati proprietari di immobili che traggono beneficio, secondo i criteri fissati con il piano di classifica dei territori;
- per quanto riguarda i criteri relativi all'individuazione del beneficio l'intesa contempla espressamente che il beneficio è distinto in: beneficio di presidio idrogeologico; beneficio di natura idraulica; beneficio di disponibilità irrigua. È previsto altresì che le Regioni possono definire ulteriori tipologie di benefici;
- si prevede espressamente che resta ferma la disciplina degli obblighi rela-

tivi agli scarichi nei corsi di acqua naturali o artificiali gestiti dai Consorzi prevista dall'art. 166 D.Lgs. 152/2006, applicabile anche agli eventuali sfiori provenienti dai sistemi di fognatura pubblica o da scolmatori di piena. I contributi dei consorziati devono essere contenuti nei limiti dei costi sostenuti per l'attività istituzionale. I bilanci dei Consorzi sono elaborati per centri di costo, nel rispetto dei criteri di economicità, trasparenza e veridicità;

- è contemplata specificamente la facoltà di accordi di programma, intese e convenzioni tra Consorzi di bonifica ed enti locali per la realizzazione di azioni di comune interesse, per la gestione in comune di specifici servizi e per la tutela dell'ambiente. È anche contemplata la facoltà per i Consorzi di bonifica di stipulare convenzioni con gli imprenditori agricoli;
- è confermato che alle Regioni competono le funzioni di vigilanza e controllo sui Consorzi ed è altresì previsto che i Consorzi adottino provvedimenti organizzativi volti ad assicurare il controllo di gestione quale processo interno diretto a garantire la realizzazione degli obiettivi programmati attraverso una verifica continua dello stato di avanzamento dei programmi e progetti, nonché la gestione corretta, efficace ed efficiente delle risorse.

I principi suindicati costituiscono una significativa cornice di riferimento che racchiude regole condivise tra lo Stato e le Regioni a testimonianza di una condotta di concertazione che è modello esemplare di rispetto della Carta Costituzionale.

LA LEGISLAZIONE REGIONALE: IL PERCORSO EVOLUTIVO

Il quadro normativo nazionale sinteticamente esposto nel precedente primo paragrafo ha influenzato in misura decisiva la legislazione regionale, atteso che, sia prima della riforma costituzionale del 2001 che dopo, le Regioni, nel disciplinare la materia devoluta alla loro competenza, dovevano e devono rispettare i principi fondamentali dettati o desumibili dalla legislazione statale.

Le Regioni, quindi, per il settore della bonifica hanno dovuto rispettare sia i principi fondamentali contenuti nel r.d. 215/1933 che quelli di cui alle leggi 183/1989, 36/1994 e nel D.Lgs. 152/1999 nonché nel D.Lgs. 152/2006 e nella legge 31/2008.

La legislazione regionale per il settore della bonifica registra le prime leggi negli anni 1975 (legge Provincia di Bolzano 11 giugno 1975 n. 28) e 1976 (legge Regione Veneto 13 gennaio 1976 n. 3). Solo la legge Veneto, peraltro,

è la prima legge organica di integrale disciplina del settore bonifica giacché la citata legge della Provincia di Bolzano del 1975 si limita a disporre norme per la esecuzione di opere pubbliche di bonifica e per l'attuazione della ricomposizione fondiaria. La Provincia di Bolzano approverà poi una legge organica nel 2009 (Legge 28 settembre 2009 n. 5).

Certamente la prima legge regionale organica sulla bonifica, costituita dalla legge regionale Veneto, ha rappresentato, nel periodo 1976-1990, riferimento costante per tutte le altre Regioni anche se la disciplina di alcuni istituti è differente da regione a regione, non solo in funzione dei diversi orientamenti delle forze politiche di governo ma anche per le specificità territoriali proprie di ciascuna Regione, che determinano, nell'ambito delle finalità di conservazione e difesa del suolo, utilizzazione e tutela delle acque e salvaguardia dell'ambiente, una diversa rilevanza delle singole azioni.

Il quadro normativo regionale può essere distinto in due periodi: il primo fino alla sottoscrizione del Protocollo di intesa Stato-Regioni del 2008 e il secondo sviluppatosi nel periodo successivo.

Il primo periodo è caratterizzato, in alcune realtà, dalla volontà di voler innovare positivamente, sempre nel rispetto dei principi fondamentali della materia stabiliti o desumibili dalle leggi statali; in altre realtà, di voler modificare il sistema di realizzazione e gestione della bonifica ridimensionandone i contenuti e ridefinendo i compiti e le funzioni dei Consorzi onde limitarne la presenza e l'incidenza dell'azione sul territorio.

Peraltro, nel periodo anteriore alla riforma 2001 del Titolo V della Costituzione, l'intervento del Governo in sede di esame delle leggi regionali ha consentito, in virtù di numerosi rinvii a nuovo esame (ai sensi dell'art. 127 della Costituzione all'epoca vigente), sostanziali modifiche e adeguamenti delle leggi regionali, che hanno determinato l'approvazione di leggi rispettose dei principi fondamentali.

Unica eccezione a tale orientamento la legge Marche (L.r. 9 maggio 1997 n. 30) peraltro stravolta dalla sentenza della Corte Costituzionale (n. 326/1998) che ha dichiarato illegittima l'intera legge regionale a eccezione dell'art. 1 che definiva le finalità della bonifica e dell'art. 2 che individuava le funzioni della Regione per la delimitazione dei comprensori di bonifica nonché del 1° comma dell'art. 13 relativo ai criteri di valutazione dell'impatto ambientale.

Ne è conseguita, quindi, la reviviscenza della normativa regionale già vigente (l.r. 13/985), anche se successivamente modificata in alcuni contenuti afferenti alle funzioni dei Consorzi per effetto di provvedimenti a carattere generale, relativi al riordino delle funzioni amministrative della Regione e degli enti locali.

A prescindere dal caso Marche, il quadro normativo regionale, formatosi fino al 2008, registra l'emanazione in ogni Regione di più leggi per il settore della bonifica e dei Consorzi (come risulta dall'elenco allegato) sia quali leggi specifiche e organiche per il settore che quali leggi di modifica di singoli istituti.

Tale quadro normativo è caratterizzato da quattro fondamentali univoci orientamenti. Il primo concerne l'indirizzo in ordine alle finalità della bonifica. La legislazione regionale nel suo complesso, infatti, tende a ricomprendere nelle finalità della bonifica anche la salvaguardia dell'ambiente oltreché la difesa del suolo e l'irrigazione.

Il secondo, che ha anche anticipato orientamenti consolidatisi successivamente nella legislazione statale, concerne il riferimento ai bacini idrografici o comunque a unità idrografiche omogenee, quale criterio per la delimitazione degli ambiti territoriali di competenza dei Consorzi ossia dei comprensori di intervento dei Consorzi. Ciò ha consentito importanti processi di aggregazioni e fusioni che, da un lato, hanno ridotto il numero dei Consorzi di bonifica, dall'altro, hanno attribuito a tali enti una competenza territoriale basata su confini idrografici di specifica e determinante rilevanza a fini funzionali.

Il terzo concerne l'ordinamento dei Consorzi, caratterizzato dalla conferma del principio dell'autogoverno e della partecipazione anche finanziaria dei privati alle spese per la gestione delle opere, risultando in tal guisa ampiamente valorizzata l'attualità della istituzione consortile con riferimento al principio costituzionale di sussidiarietà.

Il quarto riguarda il ruolo fondamentale attribuito ai Consorzi per la gestione del territorio. Ai Consorzi di regola sono affidati i compiti di realizzare e gestire tutte le azioni e gli interventi da eseguirsi nei comprensori di bonifica, finalizzati alla conservazione e difesa del suolo, alla utilizzazione delle acque per usi prevalentemente irrigui e alla salvaguardia dell'ambiente.

In merito alle funzioni istituzionali dei Consorzi va rilevato che tutte le leggi regionali ricomprendono, nell'ambito dei compiti dei Consorzi di bonifica, l'attività di gestione delle opere e degli impianti attribuendo quindi al momento della gestione una rilevanza fondamentale.

Si registrano, peraltro, soprattutto in alcune realtà, carenze fondamentali di coordinamento per quanto attiene alla disciplina dei corsi d'acqua aventi incidenza diretta e/o indiretta sulle acque gestite dai Consorzi. Si tratta in particolare del regime del c.d. reticolo minore che ha determinante rilevanza per l'equilibrio idraulico dei territori interessati.

Inoltre va sottolineato che solo in alcune regioni, peraltro, viene puntualmente definito il ruolo dei Consorzi di bonifica per le azioni di salvaguardia

ambientale anche se in epoca recente si registra qualche segnale di positiva evoluzione e ciò perché il contributo che i Consorzi di bonifica e di irrigazione possono offrire per la tutela delle risorse naturali è particolarmente qualificato non solo per la conoscenza che i Consorzi hanno delle situazioni territoriali e delle acque, ma anche per la loro costante presenza sul territorio, che li qualifica quale presidio permanente indispensabile alla cura delle risorse ambientali.

D'altra parte, come già indicato, non mancano valide e significative testimonianze diffuse sul territorio nazionale di azioni di tutela ambientale realizzate dai Consorzi.

Nel secondo periodo, successivo al Protocollo di intesa Stato-Regioni, le province di Bolzano e Trento, le Regioni Veneto e Toscana hanno emanato nuove leggi regionali specifiche e organiche per il settore della bonifica e dei Consorzi, in sostituzione delle leggi previgenti; in altre realtà sono state soltanto approvate modifiche sostanziali alle precedenti leggi specifiche, come in Lombardia, in Friuli-Venezia Giulia, in Emilia-Romagna, in Umbria e in Abruzzo.

Notazioni specifiche meritano, per l'anomalia delle situazioni, le legislazioni delle regioni Puglia, Sicilia, Sardegna, di cui si fa cenno nelle pagine successive. Segnalazione a sé stante merita poi il caso Marche che ha nuovamente emanato una legge regionale (17 giugno 2013 n. 13) impugnata dal Governo davanti alla Corte Costituzionale. Il giudizio è tuttora in corso.

Con riferimento ai due gruppi di Regioni in precedenza indicate va posto in evidenza che le innovazioni più rilevanti riguardano i procedimenti di fusione che hanno determinato, pur nella permanenza delle estensioni territoriali e, in alcuni casi, l'aumento di tali ambiti, la riduzione del numero dei Consorzi (da 21 a 10 in Veneto; da 15 a 8 in Emilia-Romagna; da 13 a 6 in Toscana; da 20 a 12, cui due interregionali, in Lombardia).

Altre importanti fusioni erano già state disposte nel corso della legislazione regionale antecedente al 2008 (Veneto, Lombardia, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Calabria, Sicilia e Sardegna). Inoltre, nelle più recenti leggi, si sono introdotte nuove norme in materia di contribuzione sugli immobili (Provincia di Bolzano, Regioni Veneto, Toscana, Emilia-Romagna), di compensi per gli amministratori (Friuli-Venezia Giulia, Toscana, Emilia-Romagna), di composizione dei Consigli di amministrazione (Umbria).

Dal 1978 alla data odierna i Consorzi di bonifica si sono ridotti a 121 pur nell'ampliamento del territorio interessato. Essi si estendono su circa 18 milioni di ettari pari a oltre il 58% dell'intero territorio del Paese.

Le leggi successive al 2008 della Provincia di Bolzano, delle Regioni Veneto, Toscana e Abruzzo hanno anche introdotto innovazioni importanti in termini di funzioni. La Provincia di Bolzano nell'introdurre il piano generale

di bonifica amplia l'ambito di operatività della bonifica e le specifiche azioni rientranti in tale ambito disciplinando anche la ricomposizione fondiaria.

La Regione Veneto, fra l'altro, contempla espressamente le concertazioni dei Consorzi con gli altri enti pubblici territoriali, disciplina ex novo il piano generale di bonifica e di tutela del territorio, ridefinisce le funzioni dei Consorzi nei settori della bonifica idraulica e dell'irrigazione, della difesa del suolo e in materia di tutela delle acque.

In particolare va segnalato l'importante principio in tema di parere, da parte dei Consorzi, di compatibilità idraulica sugli strumenti urbanistici comunali.

La Regione Toscana, oltre al riordino territoriale e organizzativo dei Consorzi, introduce una ampia nozione di bonifica, modifica sostanzialmente la composizione dell'organo di amministrazione con una forte presenza degli enti locali, introduce rilevanti modifiche alle funzioni dei Consorzi e al potere impositivo con riferimento sia alle opere idrauliche che al c.d. reticolo di gestione e ai rapporti con i gestori del servizio idrico integrato. Si introduce altresì il piano delle attività di bonifica.

Il nuovo ordinamento andrà in applicazione con l'insediamento degli organi degli istituiti nuovi Consorzi di bonifica, per cui non possono esprimersi giudizi definitivi sul nuovo assetto e ordinamento dei Consorzi toscani, attesa l'attuale fase transitoria in cui, fra l'altro, permangono gestioni commissariali e non sono ancora entrate in applicazione tutte le nuove disposizioni.

La presente relazione sarebbe incompleta senza un riferimento, sia pure estremamente sintetico, alle anomale situazioni della Puglia, della Sicilia e della Sardegna.

In Puglia, dopo l'approvazione di importanti leggi organiche sulla bonifica (l.r. 31 maggio 1980 n. 3 e successive integrazioni) e un idoneo svolgimento delle attività dei Consorzi sul territorio, si è registrata a inizio degli anni 2000 una inversione di tendenza del legislatore regionale che, nella legge 7 marzo 2003 n. 4, ha demagogicamente introdotto profonde modifiche nel regime della imposizione contributiva dei Consorzi determinando l'esigenza di un intervento sostitutivo della Regione, volto a garantire quelle entrate ordinarie che sarebbero derivate dalla contribuzione consortile sospesa per legge. Si sono determinate, nel contempo, gravi situazioni di crisi economico-finanziaria in tutti quei Consorzi che, a eccezione del Consorzio di bonifica montana del Gargano e del Consorzio di bonifica della Capitanata, non sono riusciti a conseguire l'approvazione di nuovi piani di classifica e quindi a emettere i ruoli per la riscossione della contribuzione. Ne è derivata una anomala situazione, tuttora in atto, che ha determinato un regime commissariale unico

per tutti gli altri quattro Consorzi di bonifica della Puglia, con il venir meno dell'autogoverno e della partecipazione.

La legge regionale Puglia 13 marzo 2012, n. 4, che introduce una nuova organica disciplina per il settore, trascura completamente i problemi di risanamento finanziario nelle realtà dove nel 2003 si è imposta la sospensione dei ruoli. Sono necessari ulteriori provvedimenti idonei a risolvere i problemi organizzativi, operativi e finanziari che la gestione commissariale ha posto in evidenza.

In Sicilia, a seguito di un importante processo di riordino che ha ridotto i Consorzi da 26 a 11, si è instaurato un generale regime commissariale che da temporaneo è diventato stabile e che attualmente prevede un commissario unico per tutti i Consorzi di bonifica siciliani. È quindi venuto meno l'autogoverno. Sono in corso iniziative per una nuova regolamentazione del settore, ma non sussistono ancora certezze sugli esiti.

Infine la Sardegna, dove, dopo un importante processo di riordino, peraltro in gran parte volontario, che ha ridotto il numero dei Consorzi da 16 a 9 la Regione, in controtendenza rispetto alle altre, nell'emanare la legge n. 6 del 2008 ha rideterminato l'operatività territoriale dei Consorzi di bonifica ai soli comprensori irrigui.

Si uniscono i problemi derivanti dal trasferimento all'ENAS delle dighe a uso plurimo a suo tempo realizzate dai Consorzi di bonifica sardi.

Da ultimo il caso Marche dove la Regione nel 2013, con legge n. 13 del 17 giugno 2013, ha approvato un nuovo provvedimento in materia di bonifica e di irrigazione, anche esso, peraltro, come il precedente già citato, impugnato dal Governo con ricorso alla Corte Costituzionale per violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, nonché della sfera di competenza legislativa statale concorrente in materia di governo del territorio, protezione civile e tutela della salute.

Si legge nel ricorso pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 16 ottobre che sia i principi fondamentali desumibili dal r.d. 215/1933 che il Protocollo di intesa Stato-Regioni del 18 settembre 2008 sono stati disattesi dalla Regione Marche che ha attribuito alle Province funzioni di competenza dei Consorzi, con violazione anche dei principi sanciti per il riordino dei Consorzi dalla legge 31/2008.

CONCLUSIONI

L'illustrazione che precede offre un quadro certamente variegato ma che, a eccezione di due realtà (Sicilia e Marche), attesta un generale riconoscimento

della validità dell'azione della bonifica e dei Consorzi nell'ordinamento statale e regionale del nostro Paese.

Ciò discende dalla circostanza dell'evoluzione dell'attività di bonifica sul territorio giacché, come si è visto, il ruolo della bonifica nei secoli si è costantemente adeguato ai bisogni del territorio. La bonifica non si è limitata, come sovente si asserisce, a volte per carenze informazione, a volte per demagogia, al prosciugamento delle paludi o alla trasformazione fondiaria delle terre incolte; al contrario, l'azione della bonifica si è sviluppata parallelamente al mutare delle esigenze territoriali e sociali, assumendo nel tempo contenuti diversi.

Così si è assistito al passaggio dalla bonifica igienica di risanamento e di riscatto delle terre dalle paludi alla bonifica idraulica di difesa e di sistemazione dei terreni, alla bonifica economica e di valorizzazione attraverso l'irrigazione fino all'ulteriore fase della bonifica quale azione mirata anche alla tutela e alla salvaguardia delle risorse ambientali, che ha iniziato uno specifico e nuovo corso negli ultimi anni.

Si individuano ormai quattro fasi storiche dell'azione della bonifica nell'ambito della politica territoriale, le quali testimoniano che la bonifica costituisce un'attività in perpetuo rinnovamento, così come sosteneva con ferma convinzione Eliseo Iandolo.

Ne costituiscono testimonianza, la legislazione nazionale, ma anche la legislazione regionale organica sulla bonifica, cui sono dedicati i precedenti paragrafi.

Si ritiene doveroso sottolineare che la permanente validità dell'istituto consortile discende dalle caratteristiche istituzionali e funzionali dei Consorzi.

Come ho già rilevato in alcune precedenti relazioni, i Consorzi, quali enti pubblici di autogoverno, presenti sul territorio, soggetti a tutela e vigilanza della Regione, costituiscono reale espressione di quel principio di sussidiarietà su cui si fonda il nuovo sistema di decentramento introdotto nel nostro ordinamento dalla legge Bassanini e che, a seguito della riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione (legge costituzionale n. 3/2001), rientra tra i principi costituzionali nonché costituisce il cardine delle regole del Trattato di Maastricht per la politica del territorio e dell'ambiente. Ciò con riferimento sia alla rappresentanza diretta degli interessati che beneficiano dell'attività svolta dal Consorzio, ai quali è affidata l'amministrazione degli enti, che per la snellezza operativa dell'istituto consortile nonché per la sua presenza articolata sul territorio in prossimità ai luoghi e ai soggetti che per primi avvertono i bisogni. Ciò consente di dare risposte immediate alle necessità e alle esigenze dei singoli e della collettività organizzata.

Da ciò discende anche la persistente e fondamentale attualità dell'istituto consortile per la gestione del territorio.

Tali caratteristiche istituzionali (enti pubblici di autogoverno rappresentativi di collettività specifiche aventi interesse generale) hanno indotto la migliore dottrina costituzionalista a considerare i Consorzi tra le istituzioni rientranti nell'ambito delle autonomie funzionali quali soggetti pubblici funzionalmente esponenti di collettività settoriali e autofinanziati.

Tale classificazione ha assunto rilevanza fondamentale in relazione ai principi introdotti nell'ordinamento del nostro Paese dalla riforma amministrativa del 1997-1998 che valorizza le autonomie funzionali e che ha rappresentato riferimento costante del legislatore regionale nell'ultimo quinquennio.

Analoga considerazione va fatta, come ho avuto occasione di rilevare sin dal 2005, con riferimento alla sopracitata riforma del Titolo V, Parte II^a della Costituzione, che, nell'attribuire rilevanza costituzionale al principio di sussidiarietà, valorizza, soprattutto nel settore della politica del territorio, quelle istituzioni che, come i Consorzi di bonifica, diretti esponenti dei soggetti interessati, con una articolata presenza sul territorio, sono in grado di interpretare in modo diretto i bisogni delle collettività rappresentate adattando le azioni ai diversi contesti territoriali.

Come è stato autorevolmente rilevato, i Consorzi, essendo espressione del "pezzo" di società civile cui si rivolge la loro azione, sono a questo più vicini degli enti territoriali (che non rappresentano comunità parziali ma frazioni di corpo elettorale generale).

È stato altresì posto in particolare evidenza che la riforma propone un nuovo modello di assetto delle autonomie, fondato su un sistema di governo a più livelli tra i quali la ripartizione delle competenze va definita sulla base del principio di sussidiarietà.

In tale quadro è stato ritenuto che i Consorzi di bonifica per la loro posizione di raccordo tra pubblico e privato ne escono valorizzati e rafforzati, con la conseguenza che il sistema della bonifica, nell'evoluzione dell'ordinamento, trova ampie conferme e mantiene un ruolo di rilievo costituzionale.

Analoghe considerazioni valgono con riferimento alla direttiva europea sulle acque 2007/60. Essa impone il principio della gestione integrata acque e suolo il cui collegamento fa parte della storia delle aggregazioni consortili del nostro Paese e che rappresenta un indiscutibile elemento di forza istituzionale e di efficienza operativa. Si ricorda la definizione dei Consorzi quali "sentinelle del territorio e custodi delle acque".

Per tale caratteristica la loro presenza e la loro conseguente partecipazione deve essere tenuta presente da tutte quelle istituzioni che governano il territorio e le risorse naturali, preposte alla difesa del suolo e alla tutela e salvaguardia dell'ambiente.

Si tratta in particolare delle Autorità di bacino, delle Agenzie regionali per l'ambiente, degli Enti parco, delle Province e dei Comuni.

Gli strumenti di concertazione non mancano.

Si avverte però l'esigenza di una regola, che assuma il valore di principio fondamentale, secondo cui tra i Consorzi di bonifica e le istituzioni sopraindicate deve instaurarsi un regime di concertazione e collaborazione in ragione del fondamentale presidio territoriale che i Consorzi garantiscono e della rappresentatività degli utenti, di cui sono titolari.

Si eliminerebbero in tal guisa conflittualità e si realizzerebbe quell'azione comune che potrà essere feconda di risultati per l'assetto del territorio in quanto realizzata in spirito di leale collaborazione e concertazione. Ciò in adesione ai principi fondamentali che debbono governare, nella moderna società, la politica territoriale alla cui attuazione sono chiamati più soggetti istituzionali.

I Consorzi di bonifica hanno già svolto in tale direzione una efficace azione sia attraverso accordi e convenzioni con i Comuni che attraverso la partecipazione a comitati di consultazione.

Sono però necessarie integrazioni legislative che disciplinino specificamente tale materia.

Si avverte altresì il bisogno che venga regolamentato il ruolo dei Consorzi di bonifica per la tutela delle risorse naturali.

Non va dimenticato che l'uso e la tutela delle acque vanno considerate unitariamente. Non basta soddisfare i bisogni civili, economici e sociali della collettività ma occorre anche tutelare la conservazione e la qualità delle acque. A chi gestisce la risorsa deve anche essere consentito di tutelarla conferendogli i necessari poteri, anche perché gli utilizzatori delle risorse idriche sono i principali interessati alla tutela della qualità della stessa.

La storia della legislazione sulla bonifica che ho cercato di ricostruire con uno specifico riferimento agli ordinamenti statali e regionali, attesta la permanente necessità dell'azione della bonifica per il territorio e per l'economia del nostro Paese nonché la permanente validità dell'istituto consortile.

Non posso quindi non ricordare anche in questa sede la felice intuizione di Giuseppe Medici per il quale «i Consorzi di bonifica rappresentano una forza durevole in grado di affrontare con successo anche i nuovi compiti che la trasformazione della società italiana ed europea pone all'agricoltura, al territorio e all'ambiente».

La presente relazione ne dà conferma.

PIA BUCELLA*

Il ruolo dell'agricoltura nella gestione dell'ambiente. Il punto di vista europeo

SPEAKING POINTS

The term “bonifica” is normally associated with actions such as the drainage of marshes to provide agricultural land and reducing health risks such as malaria and the chanalisation of Rivers such as the Po to reduce the risks of flooding.

While “bonifica” can deliver a number of benefits there are clearly major negative consequences from the environmental perspective. Wetlands are one of the richest habitat types in terms of biodiversity. The cannalisation of rivers such as the Po and the extensive planting of poplar trees used for the production of cellulose has also had significant impacts on biodiversity.

Finally the “taming” [*l'addomesticamento*] of rivers has had serious negative consequences for the natural ecology of river systems.

The relationship between the agricultural sector and the environment is a complex one. In areas of intensive agricultural production, the drainage of wetlands combined with “taming” of rivers through the building of dams, barrages and flood protection infrastructure together with pollution resulting from fertilizers and pesticides has had clearly negative consequences. In other areas, traditional patterns of low impact agricultural practices linked with *agri-tourismo* and the *slow-food movement* can deliver environmental as well as economic and social benefits.

Agriculture and environment are indeed heavily inter-dependent. Agriculture needs a healthy environment to function properly: it needs soil and water in sufficient supply and good condition; it also needs pollination services, and can benefit from other aspects of biodiversity e.g. the natural predators of

* *Direttore DG Ambiente - Commissione Europea, Bruxelles*

crop pests. Beyond the direct impacts of environment on agriculture, farmers in many regions can benefit from an environmentally healthy and beautiful landscape by diversifying their income to include tourism on the farm.

Environment also needs agriculture. This need is particularly clear in situations where traditional farming systems have evolved along with wildlife species. These so-called 'High Nature Value' farming systems constitute a significant part of the nature areas protected under the EU Directives on Birds and on Habitats. In other words, if these farming systems are lost to abandonment, or if production methods are intensified in certain ways, then the precious biodiversity is lost. Italy has a remarkable network of protected Natura 2000 areas, and many other age-old High Nature Value farming systems, giving landscapes which are I think much loved by Italians, but also clearly appreciated by foreign tourists. *In questo la Toscana non ha paragoni!*

In contrast to this positive relationship between extensive farming systems and biodiversity, is a less positive relationship between more intensive farming and environment. Intensive farming methods can put pressure on water quality, for example by leading to water pollution by nutrients – nitrates and phosphorus – and pesticides.

Intensive farming can also put pressure on water quantity, if irrigation is excessive; and on biodiversity, as a result of pollution by fertilisers and pesticides; and on soil quality, if soil organic matter is not replenished, or if soil is contaminated e.g. with cadmium from fertilisers, or compacted by heavy farm machinery, or lost to erosion.

Soil erosion in many parts of Europe, including parts of Italy, is taking place faster than soil can be replenished: natural processes allow soil replenishment of between 1-2 cm per year, whereas, much soil erosion in the EU is over 10 cm/year. In other words, unless we are careful, modern farming methods can lead to unsustainable situations which put at risk not only the wider benefits of our ecosystems, but even basic food production in the longer term.

Inoltre le prospettive per il futuro non sono promettenti a livello globale. Da un lato la domanda di cibo, mangimi e fibre potrebbe aumentare del 70% entro il 2050, dall'altro il 60% degli ecosistemi più importanti che contribuiscono a produrre queste risorse sono già stati degradati o sono utilizzati non sostenibile.

There is a substantial body of EU environmental legislation aimed at reducing environmental pressures from farming e.g. the Nitrates Directive, the Water Framework Directive, the Pesticides Sustainable Use Directive.

There are also environmental provisions in the Common Agricultural Policy, such as cross compliance, which addresses particularly some soil issues,

and the new 'greening' elements agreed in the recent negotiations on CAP reform, which aims to address in particular biodiversity, but should also have some positive impacts on soil and water. But all these provisions need to be well implemented. And even in cases where there is no legislation, farmers, and others dealing for example with land improvement, need to remain aware that our future depends on finding genuinely sustainable approaches to this delicate relationship between farming and the environment.

The EU Biodiversity to 2020 is directed towards the protection and enhancement of natural ecosystems and ecosystem services. This means that not only do we look at the intrinsic value of species and habitats but we also take into account the benefits that nature brings to human society such as food, materials, clean water, natural flood protection measures, carbon storage and recreation. The strategy also promotes nature based solutions to some of the challenges facing society. For example, flood plain forests can improve flood protection while also providing timber and recreation opportunities.

We are not saying that "nature-based" solutions are always the right choice but in many cases they can provide cost effective solutions that offer multiple benefits as opposed to the grey infrastructure, concrete and steel solutions that are standard practice.

The Commission recently adopted a Communication on Green Infrastructure which is intended to promote and facilitate investment in the maintenance and restoration of natural ecological functions in both rural and urban areas where doing so will increase the benefits provided to human society. The Green Infrastructure communication recognizes the linkages between humanity and the landscapes in which we live and work. The landscapes that surround us are important in shaping our individual and collective identities and our sense of place and we can and should do more to protect them.

Landscape is a pleasant word with built-in visions of our past. Unfortunately, in many agricultural areas, we have, across Europe, slowly but continuously removed hedgerows [*siepi divisorie*], canalised streams, wetlands, small groups of trees, terraces, mounds [*collinette*] and monuments so as to make farming easier and more profitable. Economically understandable but environmentally it adds to pressure on water, soil and biodiversity and makes rural life less pleasing. And we constantly hear of yet more destruction whether its terraces in Greece, hedgerows in Slovakia, trees in Romania and orchards [*frutteti*] everywhere. We can't help but note that we then subsequently often pay to replace these features at taxpayers expense.

So the balance of the agri-environmental relationship is not yet positive. The EU is working hard through policies and legislation to improve it, to

ensure that agriculture is sustainable and that the natural resources and the ecosystem services that provide us food, clean air, clean water and leisure, are preserved also for future generations.

Certainly there has been some progress compared to 20 years ago, but it remains a lot to do and the widespread belief that farmers more than any care for the environment is more than open to question. On the basis of the evidence, it is not true!

BACKGROUND

Agriculture accounts for 40% of our land use and together with forests for about three quarters of all land use in the EU. What happens there is important for our water, biodiversity, soil, air and landscape.

On *water quality*, the draft River Basin Management Plans under the Water Framework Directive show that nitrate and phosphate pollution from agriculture is present in 90% of river basins. To reach good status by 2015 or even 2021, agriculture needs to make significant further strides. I recognize that farming has tightened its belt with regard to more efficient fertilizer use over the two decades since the *nitrates directive* was introduced with reductions of 40% and 50% in mineral nitrogen and phosphorus use and in many places much better nitrates action plans. Nevertheless, we have significant organic nitrogen and phosphorus imports in the form of animal feeds and we are only very slowly seeing water quality improvements and not yet everywhere.

On *water quantity*, while it is inevitable that agriculture is among the largest users, the rate of use, especially in stressed areas, notably southern MS, is too high. The linkage of up to 80% of abstracted water use to agriculture in these areas has to be broken; if not, we won't be able to continue production and our citizens will face enormous water provision costs. This implies a huge upgrade of irrigation and facing some very tough decisions about what to produce and where. Without these decisions, farming will be the biggest victim of reduced water supplies.

On *biodiversity*, the Commission has found that only 7% of habitats and 3% of species in farmland are in good condition and only 17% of habitats in forest areas. About 40% of farmland birds and 60% of grassland butterflies are at risk of extinction with no visible improvement in the recent past. If we believe that biodiversity and ecosystem services are important for regulation of the planet, then we can't be comfortable with this situation. The EU

and MS will have spent about €100bn during the twenty years to 2013 on agri-environment funding covering around 20% of our farmland. Taxpayers are entitled to ask why we spend this if we are not delivering real results for the environment especially if we don't reach our 2020 biodiversity targets. Farmers and environmentalists have a shared interest in delivery even if they start from different perspectives.

Natura 2000 is the flagship of biodiversity and ecosystem services covering 18% of our territory and coastal regions with much more in southern and some new MS. Only about a third of Natura land is on farmland. We are making progress on implementation, moving now towards appropriate management systems. But if we confine our ambitions to Natura, our biodiversity and ecosystems will almost certainly die. We can't simply create little islands of protection to be slowly strangled for lack of sufficient vibrancy and gradual intrusions of unsuitable development. We need the rest of our farmland and forests to deliver more than just a baseline of biodiversity respect.

Soil protection has become an ideological battleground based on concepts of subsidiarity and cost, with the real issues pushed to the sidelines. We lose to agriculture an area the size of the entire Berlin city area each year, a full Cyprus every 10 years through soil sealing. In the past 15 years, we have paved over enough cropland to produce about 5 million tonnes of bread! Half our European farm soils have organic matter contents of less than 2% making them extremely vulnerable to climate change and desertification a European reality, as almost 20% of these soils are subjected to erosion in excess of 10 tonnes per hectare and per year. Our estimate is that 1.3 million km² of our soils face serious erosion challenges and with these challenges come bigger problems for water and aquatic biodiversity due to phosphorus and soil particle run off. Yet, the reluctance to show solidarity and get on with light European soil legislation remains in place for, frankly, reasons that do not match our responsibilities for a European environmental medium. And soil degradation is costing us up to 38 billion € annually. We need to get on with soil protection for economic as much as environmental reasons.

Let's not leave *air* out of this tour of agri-environmental relationships. We tend to forget that ammonia deposition is 95% agriculture related and that if we want to clean up the air we breathe and the water and biodiversity we seek to protect, we must reduce ammonia emissions from agriculture. But, unlike many other sectors where reductions in emissions have been of the order of 50-80%, ammonia emissions have decreased by only 25% in the last 20 years. We have not made all the progress we could in better animal building design and in manure storage and management.

GLOSSARIO

No net land take = consumo netto di terreno pari a zero
 land as a resource = il terreno (anche il territorio) come risorsa
 land degradation = degradazione dei suoli
 cross compliance = eco-condizionalità
 greening = l'«inverdimento» della PAC

7th EAP - Programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 - «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta»

Obiettivo prioritario 1: proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'Unione

17. La prosperità economica e il benessere nell'Unione dipendono dal suo capitale naturale, vale a dire la sua biodiversità, compresi gli ecosistemi da cui trarre beni e servizi essenziali, il suolo fertile e le foreste multifunzionali, i terreni e i mari produttivi, le acque dolci di buona qualità e l'aria pura, l'impollinazione, la regolazione del clima e la protezione dalle catastrofi naturali. L'Unione ha adottato un solido corpus legislativo per proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale, tra cui la direttiva quadro sulle acque, la direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino, la direttiva sulle acque reflue urbane, la direttiva sui nitrati, la direttiva sulle alluvioni, la direttiva sulle sostanze prioritarie, la direttiva sulla qualità dell'aria e le direttive ad essa correlate nonché la direttiva Habitat e la direttiva Uccelli. Anche la legislazione in materia di cambiamenti climatici, sostanze chimiche, emissioni industriali e rifiuti contribuiscono ad allentare la pressione cui sono esposti il suolo e la biodiversità, compresi gli ecosistemi, le specie e gli habitat, nonché la riduzione del rilascio di nutrienti.
18. Tuttavia, valutazioni recenti dimostrano che nell'Unione il problema della perdita di biodiversità non è stato ancora risolto e che la maggior parte degli ecosistemi è colpita da un forte degrado a causa di pressioni di vario tipo. Ad esempio, le specie esotiche invasive comportano rischi maggiori rispetto a quanto si ritenesse in precedenza per la flora, la salute umana e animale, l'ambiente e l'economia. La strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020 stabilisce gli obiettivi e le azioni necessari per invertire queste tendenze negative, arrestare la perdita di biodiversità e il degrado dei servizi ecosistemici entro il 2020 e ripristinarli nei limiti del

possibile. È pertanto necessario accelerare l'attuazione di tale strategia e conseguire gli obiettivi in essa contenuti per permettere all'Unione di raggiungere il suo obiettivo principale sulla biodiversità entro il 2020. Essa comprende misure volte all'attuazione delle direttive Uccelli e Habitat, compresa la rete Natura 2000, ma il raggiungimento dell'obiettivo principale richiederà la piena attuazione dell'intera legislazione esistente finalizzata alla protezione del capitale naturale.

19. Nonostante l'obbligo previsto dalla direttiva quadro sulle acque di proteggere, potenziare e ripristinare tutti i corpi idrici delle acque di superficie e sotterranee, e nonostante i considerevoli sforzi profusi finora, entro il 2015 verosimilmente solo circa il 53% dei corpi idrici superficiali dell'Unione sarà conforme all'obiettivo del «buono stato ecologico». L'obiettivo di «buono stato ambientale» entro il 2020 stabilito dalla direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino è esposto a pressioni notevoli, tra l'altro a causa di un costante sovrasfruttamento delle risorse ittiche, di fattori inquinanti (tra cui anche l'inquinamento acustico sottomarino e la presenza di rifiuti marini), unitamente agli effetti del surriscaldamento globale quali l'acidificazione, nei mari europei. In particolare nel Mar Mediterraneo e nel Mar Nero, dove la maggior parte degli stati costieri non sono Stati membri dell'Unione, una stretta collaborazione in seno all'Unione e con i paesi limitrofi sarà essenziale per fronteggiare tali sfide in modo efficace. Se da un lato le politiche dell'Unione in materia di emissioni aeree ed emissioni industriali hanno contribuito a ridurre molte forme di inquinamento, dall'altro lato gli ecosistemi sono tutt'ora colpiti da depositi eccessivi di azoto e zolfo e inquinamento da ozono associati alle emissioni del settore dei trasporti, alla produzione energetica e a pratiche agricole non sostenibili.
20. Pertanto per proteggere, conservare, migliorare e valorizzare il capitale naturale dell'Unione è necessario affrontare i problemi alla radice mirando, tra l'altro, a una migliore integrazione degli obiettivi relativi al capitale naturale nello sviluppo e nell'attuazione di altre politiche per garantire che le politiche siano coerenti e che diano mutui benefici. Gli elementi legati all'ambiente contenuti nelle proposte di riforma della Commissione, in particolare per le politiche unionali in materia di agricoltura, pesca e politica di coesione, sono ripresi anche nelle proposte di «inverdimento» del bilancio dell'Unione nel quadro del quadro finanziario pluriennale 2014-2020 e sono intesi a sostenere tali obiettivi. Poiché rappresentano insieme il 78% della copertura del suolo nell'Unione, l'agricoltura e la silvicoltura svolgono un ruolo importante nella preservazione delle risorse

se naturali, in particolare dell'acqua e del suolo di buona qualità, come pure della biodiversità e dei diversi paesaggi culturali. L'«inverdimento» della PAC incoraggerà pratiche agricole e forestali favorevoli all'ambiente quali la diversificazione delle colture, la protezione dei pascoli permanenti e delle praterie e l'agrosilvicoltura sostenibile, nonché promuoverà, la creazione e la conservazione di zone agricole e forestali di interesse ecologico, anche attraverso pratiche estensive e tradizionali. Esso rafforzerà altresì la capacità del settore dell'utilizzazione dei suoli, del cambiamento della destinazione dei suoli e della silvicoltura di fungere da «pozzo di assorbimento del carbonio». Un'agricoltura sostenibile è caratterizzata essenzialmente da una gestione responsabile nei confronti delle generazioni future, vale a dire una produttività unita a un risparmio delle risorse.

21. L'Unione possiede il più grande territorio marino del mondo e pertanto ha una significativa responsabilità nel garantire la protezione dell'ambiente marino. Nel caso dell'ambiente marino, il settore offre opportunità economiche nella pesca, nei trasporti marittimi e nell'acquacoltura, così come nelle materie prime, nell'energia offshore e nelle biotecnologie marine, ma bisogna fare in modo che tale sfruttamento sia compatibile con la conservazione e la gestione sostenibile degli ecosistemi marini e costieri. Insieme, la pianificazione dello spazio marittimo e la gestione integrata delle zone costiere all'interno degli Stati membri e tra di essi può svolgere un ruolo efficace nel coordinamento dell'uso sostenibile delle acque marine e delle zone costiere, se si applica l'approccio basato sugli ecosistemi alla gestione delle diverse attività settoriali in queste zone. L'ambiente marino non è protetto in modo adeguato in parte a causa del ritardo nel completamento della rete Natura 2000, che necessita di ulteriori sforzi da parte degli Stati membri. Le aree marittime protette devono essere gestite in modo più efficiente.
22. La politica dell'Unione sui cambiamenti climatici dovrebbe tenere maggiormente in considerazione gli approcci basati sugli ecosistemi volti alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento agli stessi e che hanno risvolti positivi anche per la biodiversità e per la prestazione di altri servizi ecosistemici. Altri obiettivi ambientali, invece, come la conservazione della biodiversità e la protezione delle acque e del suolo, dovrebbero essere presi debitamente in considerazione nelle decisioni legate alle energie rinnovabili. Infine, dovrebbero essere adottate misure per contrastare l'inquinamento atmosferico dovuto ai trasporti e le emissioni di CO₂.

23. Il degrado, la frammentazione e l'uso non sostenibile del suolo nell'Unione stanno compromettendo la fornitura di diversi servizi ecosistemici importanti, minacciando la biodiversità e aumentando la vulnerabilità dell'Europa rispetto ai cambiamenti climatici e alle catastrofi naturali, oltre a favorire il degrado del suolo e la desertificazione. Oltre il 25% del territorio dell'Unione è colpito dall'erosione del suolo dovuta all'acqua, un fenomeno che compromette le stesse funzionalità del suolo e si ripercuote sulla qualità dell'acqua dolce. Un ulteriore problema è dato dalla contaminazione e dall'impermeabilizzazione del suolo. Si stima che oltre mezzo milione di siti in tutta l'Unione siano contaminati e finché non saranno individuati e valutati, continueranno a costituire rischi potenzialmente gravi per l'ambiente, l'economia, la società e la salute. Ogni anno più di 1 000 km² di terreni vengono destinati ad usi edilizi, industriali, di trasporto o ricreativi. È difficile e costoso invertire queste tendenze a lungo termine, e quasi sempre ciò richiede dei compromessi tra le varie esigenze di ordine sociale, economico ed ambientale. Le considerazioni ambientali, inclusa la protezione delle acque e la conservazione della biodiversità, dovrebbero essere integrate nelle decisioni che riguardano la pianificazione dell'uso dei terreni in modo da renderli più sostenibili, per progredire verso il conseguimento dell'obiettivo di «consumo netto di terreno pari a zero» entro il 2050.
24. Vari livelli di progressi sono stati compiuti a livello di Stati membri per garantire la protezione del suolo, inclusa l'identificazione dei siti contaminati, la sensibilizzazione, la ricerca e lo sviluppo di sistemi di monitoraggio, variano alquanto, i progressi degli sforzi basati sui rischi e di altri sforzi di risanamento sono disomogenei e i risultati in materia di informativa a livello di Unione sono limitati. In risposta alle preoccupazioni quali le incidenze negative sul ciclo naturale dell'acqua, la Commissione ha elaborato linee guida sull'impermeabilizzazione dei suoli. Ulteriori sforzi per rafforzare il contesto regolamentare, sviluppare reti, condividere conoscenze, elaborare linee guida e individuare esempi di prassi corrette possono contribuire a una migliore protezione del suolo. La Commissione ha presentato una proposta di direttiva che istituisce un quadro per la protezione del suolo e che modifica la direttiva 2004/35/CE.
25. Al fine di ridurre le pressioni più forti che l'uomo esercita sui terreni, sul suolo e su altri ecosistemi in Europa, si interverrà per garantire che le decisioni relative all'uso dei terreni a tutti i livelli di pertinenza tengano debitamente conto degli impatti ambientali, sociali ed economici. Le

conclusioni di Rio+20, riconoscendo l'importanza economica e sociale di una buona gestione del territorio, hanno invocato un mondo esente dal degrado del suolo. L'Unione e i suoi Stati membri dovrebbero riflettere sul modo migliore per concretizzare questo impegno nei limiti delle rispettive competenze. L'Unione e i suoi Stati membri dovrebbero altresì riflettere quanto prima su come affrontare le problematiche legate alla qualità del suolo all'interno di un quadro giuridico vincolante utilizzando un approccio basato sui rischi mirato e proporzionato. Dovrebbero inoltre essere stabiliti degli obiettivi per un uso sostenibile dei terreni e del suolo.

26. Nonostante gli apporti di azoto e fosforo nell'ambiente dell'Unione siano diminuiti sostanzialmente negli ultimi 20 anni, il rilascio eccessivo di nutrienti continua a gravare sulla qualità dell'aria e dell'acqua e a ripercuotersi negativamente sugli ecosistemi, causando problemi significativi alla salute dell'uomo. In particolare, il problema del rilascio di ammoniaca dovuto a una gestione inefficiente e a un trattamento inadeguato delle acque reflue deve essere affrontato con urgenza al fine di ridurre considerevolmente tali sostanze. È inoltre necessario impegnarsi maggiormente per una gestione del ciclo dei nutrienti più efficace ed efficiente e sostenibile nell'impiego delle risorse e di migliorare l'efficienza d'impiego dei fertilizzanti. Tali sforzi richiedono investimenti nella ricerca e miglioramenti nella coerenza e attuazione della legislazione dell'Unione in materia ambientale, al fine di affrontare le sfide in questione, rendere più stringenti le norme laddove necessario e disciplinare il ciclo dei nutrienti nel quadro di un approccio di natura più olistica che integri e si intrecci con le politiche dell'Unione in vigore e che contribuisca a contrastare l'eutrofizzazione e l'eccessivo rilascio di nutrienti ed eviti situazioni in cui le emissioni di nutrienti sono spostate tra comparti ambientali.
27. Le azioni intraprese nell'ambito della strategia dell'UE per la biodiversità sono volte a ripristinare almeno il 15% degli ecosistemi degradati nell'Unione e a diffondere l'uso delle infrastrutture verdi (uno strumento per creare vantaggi ecologici, economici e sociali attraverso soluzioni naturali, incorporando spazi verdi, ecosistemi acquatici e altre caratteristiche fisiche nelle zone terrestri e marine) contribuiranno a contrastare il fenomeno della frammentazione dei terreni. Tali azioni, in combinazione con la piena attuazione delle direttive Uccelli e Habitat, supportate dai quadri d'azione prioritaria, miglioreranno ulteriormente il capitale naturale e rafforzeranno la resilienza dell'ecosistema, oltre ad offrire diverse

opzioni efficienti sotto il profilo dei costi per mitigare i cambiamenti climatici e adattarsi agli stessi nonché per gestire il rischio di catastrofe. Nel frattempo gli sforzi degli Stati membri volti alla mappatura e alla valutazione degli ecosistemi e dei relativi servizi miglioreranno la disponibilità di dati e, assieme all'iniziativa intesa a garantire che non vi siano perdite nette negli ecosistemi, prevista per il 2015, contribuiranno a preservare le riserve di capitale naturale a vari livelli. L'integrazione del valore economico dei servizi ecosistemici nei sistemi di contabilità e rendicontazione a livello di Unione e nazionale entro il 2020 migliorerà la gestione del capitale naturale dell'Unione.

28. Al fine di proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'Unione, il 7° PAA garantisce che entro il 2020:
- a) la perdita di biodiversità e il degrado dei servizi ecosistemici, compresa l'impollinazione, siano stati debellati, gli ecosistemi e i relativi servizi siano preservati e almeno il 15% degli ecosistemi degradati sia stato ripristinato;
 - b) l'impatto delle pressioni sulle acque di transizione, costiere e dolci (comprese le acque di superficie e le acque sotterranee) sia considerevolmente ridotto per raggiungere, preservare o migliorare il buono stato, così come definito nella direttiva quadro sulle acque;
 - c) l'impatto delle pressioni sulle acque marine sia ridotto per raggiungere o preservare il buono stato, così come richiesto dalla direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino, e le zone costiere siano gestite in modo sostenibile;
 - d) l'inquinamento atmosferico e i suoi impatti sugli ecosistemi e la biodiversità siano ulteriormente ridotti con l'obiettivo di lungo termine di non superare carichi e livelli critici;
 - e) i terreni siano gestiti in maniera sostenibile all'interno dell'Unione, il suolo sia adeguatamente protetto e la bonifica dei siti contaminati sia ben avviata;
 - f) il ciclo dei nutrienti (azoto e fosforo) sia gestito in maniera più sostenibile ed efficiente nell'impiego delle risorse;
 - g) la gestione delle foreste sia sostenibile, le foreste, la loro biodiversità e i servizi che offrono siano protetti e rafforzati nei limiti del fattibile, e la resilienza delle foreste verso i cambiamenti climatici, gli incendi, le tempeste, le infestazioni di parassiti e le malattie sia migliorata.
- A tal fine è necessario, in particolare:
- i. accelerare senza indugi l'attuazione della strategia dell'UE per la biodiversità, onde realizzarne gli obiettivi;
 - ii. dare piena attuazione al Piano per la salvaguardia delle risorse idriche

- europee, tenendo pienamente conto delle situazioni specifiche degli Stati membri e garantendo che gli obiettivi relativi alla qualità dell'acqua siano adeguatamente supportati da misure strategiche applicabili alla fonte;
- iii. intensificare urgentemente, tra l'altro, l'impegno volto a garantire riserve ittiche sane in linea con la politica comune della pesca, la direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino e gli obblighi internazionali. Contrastare l'inquinamento e quantificare un obiettivo principale di riduzione dei rifiuti marini a livello di Unione supportato da misure applicabili alla fonte, e tenere conto delle strategie per l'ambiente marino definite dagli Stati membri; completare la rete di aree marine protette Natura 2000 e garantire che le zone costiere siano gestite in modo sostenibile;
 - iv. stabilire e attuare una strategia dell'Unione per l'adattamento ai cambiamenti climatici che preveda, tra l'altro, l'integrazione di questo tema nei principali settori d'intervento e nelle iniziative politiche chiave dell'Unione;
 - v. rafforzare l'impegno per raggiungere il pieno rispetto della legislazione dell'Unione sulla qualità dell'aria e definire azioni e obiettivi strategici oltre il 2020;
 - vi. intensificare gli sforzi per ridurre l'erosione del suolo e aumentare la materia organica presente al suo interno, per bonificare i siti contaminati e migliorare l'integrazione degli aspetti legati all'uso del suolo in processi decisionali coordinati, coinvolgendo le istanze decisionali a tutti i livelli pertinenti e integrandoli con l'adozione di obiettivi relativi al suolo e ai terreni in quanto risorsa nonché di obiettivi di pianificazione territoriale;
 - vii. avviare ulteriori iniziative per eliminare le emissioni di azoto e di fosforo, nonché le emissioni dovute alle acque reflue urbane e industriali e all'uso di fertilizzanti, tra l'altro attraverso un migliore controllo alla fonte e il recupero dei residui di fosforo;
 - viii. sviluppare e attuare una strategia rinnovata per le foreste dell'Unione che tenga conto sia delle numerose esigenze, sia dei vantaggi delle foreste e che contribuisca a un approccio più strategico alla protezione e al miglioramento delle stesse, anche attraverso una loro gestione sostenibile;
 - ix. migliorare la trasmissione di informazioni ai cittadini dell'Unione e la loro sensibilizzazione ed educazione in materia di politica ambientale.

COMMISSIONE EUROPEA. NOTA

Bruxelles, 25 ottobre 2013

RIFORMA DELLA PAC: I PRINCIPALI ELEMENTI

La Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo (PE) hanno raggiunto un accordo politico sulla riforma della politica agricola comune, fatta salva l'approvazione formale in prima lettura da parte del Consiglio e del PE. La maggior parte degli elementi è stata convenuta nell'ambito della consultazione a tre del 26 giugno e le ultime questioni in sospeso (connesse al pacchetto del quadro finanziario pluriennale) sono state finalizzate il 24 settembre. L'accordo, basato sulle proposte della Commissione dell'ottobre 2011 (cfr. IP/11/1181 e MEMO/11/685), si articola su quattro importanti regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio sulla politica agricola comune (PAC), riguardanti i) i pagamenti diretti, ii) l'organizzazione comune di mercato unica (OCM), iii) lo sviluppo rurale e iv) un regolamento orizzontale sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della PAC. La Commissione sta ora preparando tutti gli atti delegati o di esecuzione pertinenti per far sì che le nuove norme possano entrare in vigore il prossimo anno o, nel caso della maggior parte del nuovo regime di pagamenti diretti, a partire da gennaio 2015. Alcune disposizioni transitorie distinte per il 2014 sono attualmente in fase di discussione e dovrebbero essere approvate dal Consiglio e dal Parlamento europeo entro la fine dell'anno.

Gli elementi principali dell'accordo politico sono riepilogati di seguito.

I. PAGAMENTI DIRETTI

Per arrivare a una distribuzione più equa del sostegno, il sistema dei pagamenti diretti della PAC si allontanerà da quello in cui le dotazioni per Stato membro – e per agricoltore in ciascuno Stato membro – si basano su riferimenti storici. Si procederà ad una convergenza chiara ed effettiva dei pagamenti non solo tra Stati membri ma anche all'interno di essi. Inoltre l'introduzione di un "pagamento per l'inverdimento" – in base al quale il 30% della dotazione nazionale disponibile sarà subordinato all'osservanza di determinate pratiche agricole sostenibili - significa che una quota cospicua del sussidio sarà dedicata in futuro a retribuire gli agricoltori per la fornitura di beni pubblici rispettosi dell'ambiente. Tutti i pagamenti resteranno comunque subordinati

al rispetto di determinate norme ambientali [cfr. “Condizionalità” al punto 4 di seguito, relativo al regolamento orizzontale].

Regime di pagamento di base: gli Stati membri riserveranno fino al 70% della dotazione nazionale dei pagamenti diretti al nuovo regime di pagamento di base – meno gli importi impegnati per pagamenti supplementari (aiuti complementari ai giovani agricoltori e altre opzioni quali gli aiuti complementari per le zone svantaggiate e il pagamento redistributivo) e pagamenti “accoppiati”. Per i paesi UE-12 interessati, la scadenza del più semplice e forfettario regime di pagamento unico per superficie sarà prorogata fino al 2020.

Convergenza esterna: le dotazioni nazionali dei pagamenti diretti a disposizione di ciascuno Stato membro saranno gradualmente adeguate in modo che non sussistano divergenze troppo ampie tra gli Stati membri nel pagamento medio per ettaro. Ciò significa che gli Stati membri in cui il pagamento medio (in EUR per ettaro) è attualmente inferiore al 90% del pagamento medio UE riceveranno un aumento progressivo della loro dotazione (di un terzo della differenza tra il tasso attuale e il 90% della media UE), con la garanzia supplementare che ciascuno Stato membro raggiunga un livello minimo entro il 2019. Gli importi a disposizione degli Stati membri che ricevono pagamenti superiori alla media saranno adeguati in proporzione.

Convergenza interna: gli Stati membri che attualmente mantengono le dotazioni basate sui riferimenti storici devono passare a livelli di pagamento di base per ettaro più omogenei. Possono scegliere tra diverse opzioni: adottare un approccio nazionale oppure regionale (in base a criteri amministrativi o agronomici); conseguire una percentuale regionale/nazionale entro il 2019, oppure far sì che le aziende che ricevono meno del 90% della media regionale/nazionale ottengano un aumento graduale (di un terzo della differenza tra il loro tasso attuale e il 90% della media regionale/nazionale) - con la garanzia supplementare che ciascun diritto all’aiuto raggiunga un valore minimo pari al 60% della media regionale/nazionale entro il 2019 (a meno che gli Stati membri non decidano di limitare la riduzione del valore dei diritti). Gli importi a disposizione degli agricoltori che ricevono più della media regionale/nazionale saranno adeguati in proporzione, con l’opzione per gli Stati membri di limitare eventuali “perdite” al 30%.

Gli Stati membri hanno inoltre il diritto di ricorrere ad un pagamento redistributivo per i primi ettari in base al quale possono usare fino al 30% della dotazione nazionale per ridistribuirla tra gli agricoltori per i loro primi 30 ettari (o fino alle dimensioni medie di un’azienda di uno Stato membro se superiori a 30 ettari). L’effetto redistributivo sarà considerevole.

Riduzione del pagamento per le grandi aziende: è stato raggiunto un accordo

in merito alla riduzione obbligatoria dei pagamenti di importo superiore a 150 000 EUR destinati a singole aziende agricole (“degressività”). In pratica, ciò significa che l’importo del sostegno versato a una singola azienda agricola nell’ambito del regime del pagamento di base sarà ridotto almeno del 5% a partire da 150 000 EUR. Per tener conto dell’occupazione, i costi delle retribuzioni possono essere detratti prima di effettuare il calcolo. Questa riduzione non deve essere applicata agli Stati membri che ricorrono al “pagamento redistributivo”, nell’ambito del quale almeno il 5% della dotazione nazionale viene trattenuto per essere redistribuito ai primi ettari di tutte le aziende. NB: i fondi “risparmiati” con questo meccanismo restano nello Stato membro/nella regione in questione, sono trasferiti alla rispettiva dotazione per lo sviluppo rurale e possono essere utilizzati senza alcun requisito di cofinanziamento. Gli Stati membri hanno inoltre la possibilità di limitare a 300 000 EUR gli importi che possono essere concessi a un singolo agricoltore, tenendo anche conto dei costi salariali.

Giovani agricoltori: per promuovere il rinnovo generazionale, il pagamento di base accordato ai giovani agricoltori (di età inferiore a 40 anni) che iniziano l’attività dovrebbe essere integrato da un pagamento supplementare per un periodo massimo di cinque anni connesso al loro primo insediamento. Il suo finanziamento provverrà fino al 2% dalla dotazione nazionale e sarà obbligatorio per tutti gli Stati membri. Questa disposizione si aggiunge alle altre misure a disposizione dei giovani agricoltori nel quadro dei programmi di sviluppo rurale.

Regime dei piccoli agricoltori: regime facoltativo per gli Stati membri. L’agricoltore che presenta domanda di finanziamento può decidere di partecipare al regime per i piccoli agricoltori e ricevere quindi un pagamento annuo stabilito dallo Stato membro, compreso di solito fra 500 e 1 250 EUR, indipendentemente dalle dimensioni dell’azienda. Gli Stati membri possono scegliere tra diversi metodi di calcolo del pagamento annuale, incluso quello in base al quale gli agricoltori ricevono semplicemente l’importo che riceverebbero altrimenti, semplificando considerevolmente la procedura sia per gli agricoltori che per le amministrazioni nazionali. I partecipanti non saranno oggetto di controlli e sanzioni per quanto concerne la condizionalità e saranno esonerati dall’obbligo d’inverdimento. (Dalla valutazione d’impatto risulta che circa un terzo delle aziende agricole che presentano domande di finanziamenti nell’ambito della PAC dispone di una superficie pari o inferiore a tre ettari, che però rappresenta solo il 3% di tutta la superficie agricola dell’UE-27). La spesa complessiva per il regime dei piccoli agricoltori non può eccedere il 10% della dotazione nazionale a meno che lo Stato mem-

bro decida di fare in modo che i piccoli agricoltori ricevano gli aiuti a cui avrebbero avuto diritto senza il regime. È previsto inoltre un finanziamento nell'ambito dello sviluppo rurale per fornire ai piccoli agricoltori consulenze sui finanziamenti destinati allo sviluppo economico e alle ristrutturazioni nelle regioni in cui sono presenti numerose piccole aziende agricole.

Sostegno accoppiato facoltativo: per mantenere gli attuali livelli di produzione in settori o regioni in cui determinati tipi di agricoltura o comparti specifici incontrano difficoltà e rivestono un'importanza particolare per motivi economici, sociali e/o ambientali, gli Stati membri avranno la possibilità di concedere pagamenti "accoppiati" di importo limitato, ossia collegati a un prodotto specifico. Questi pagamenti saranno limitati al massimo all'8% della dotazione nazionale, o a un massimo del 13% se l'attuale livello del sostegno accoppiato in uno Stato membro è superiore al 5%. La Commissione ha la facoltà di approvare una percentuale più alta, se giustificata. È inoltre possibile fornire un importo supplementare (fino a un massimo del 2%) di sostegno "accoppiato" per le colture proteiche.

Zone soggette a vincoli naturali/zone svantaggiate: gli Stati membri, o le loro regioni, possono concedere un pagamento supplementare, non superiore al 5% della dotazione nazionale, alle zone soggette ai vincoli naturali specifici definiti dalle norme sullo sviluppo rurale. Questa possibilità non incide sulle opzioni disponibili nell'ambito dello sviluppo rurale per le zone soggette a vincoli naturali/svantaggiate.

Inverdimento: oltre al regime di pagamento di base/regime semplificato di pagamento unico per superficie, ciascun'azienda riceverà un pagamento per ettaro, dichiarato ai fini del pagamento di base, per il rispetto di alcune pratiche agricole favorevoli al clima e all'ambiente. Gli Stati membri riserveranno a questo pagamento il 30% della dotazione nazionale. Si tratta di un obbligo e in caso di inosservanza dei requisiti d'inverdimento le riduzioni e le sanzioni potrebbero in alcuni casi superare il pagamento per l'inverdimento stesso. Negli anni 1 e 2 la sanzione per l'inverdimento non potrà superare lo 0%, sarà pari al 20% nel terzo anno e al massimo al 25% a partire dal quarto anno. Il pagamento per l'inverdimento sarà ovviamente concesso solo per le superfici che soddisfano le condizioni previste (ossia le superfici ammissibili all'RPB o all'RPUS e che rispettano gli obblighi in materia di inverdimento).

Le superfici utilizzate per la produzione biologica – un sistema di produzione dai benefici ambientali riconosciuti – sono considerate conformi ai requisiti previsti per poter beneficiare del pagamento per l'inverdimento senza ulteriori condizioni.

Le tre pratiche di base previste sono:

- il mantenimento dei prati permanenti, nonché
- la diversificazione delle colture (un agricoltore deve coltivare almeno due colture se possiede superfici a seminativo che superano 10 ettari e almeno tre colture se le superfici a seminativo superano 30 ettari. La coltura principale può occupare al massimo il 75% della superficie a seminativo e le due colture principali al massimo il 95%);
- la garanzia di un'”area di interesse ecologico” pari ad almeno il 5% della superficie a seminativo dell'azienda, per la maggior parte delle aziende con una superficie coltivabile superiore a 15 ettari: si tratta di margini dei campi, siepi, alberi, terreni lasciati a riposo, elementi caratteristici del paesaggio, biotopi, fasce tampone, superfici oggetto di imboschimento. Questo tasso potrebbe salire al 7% successivamente a una relazione della Commissione nel 2017 e a condizione che venga presentata una proposta legislativa.

Equivalenza d'inverdimento: per evitare di penalizzare quanti già affrontano le questioni di sostenibilità ambientale, l'accordo prevede un sistema d'”equivalenza d'inverdimento” in base al quale si considera che le prassi favorevoli all'ambiente già in vigore sostituiscano i suddetti requisiti di base. Ad esempio, i regimi agroambientali possono incorporare pratiche considerate equivalenti, un elenco delle quali figura nel nuovo regolamento. Per evitare il “doppio finanziamento” di queste misure (e di ogni regime agroambientale in generale), i pagamenti nell'ambito dei programmi di sviluppo rurale devono tener conto dei requisiti d'inverdimento di base [cfr. sezione sullo sviluppo rurale di seguito].

Disciplina finanziaria: nonostante la decisione distinta per l'esercizio 2014, si è convenuto che, in futuro, per ogni riduzione dei pagamenti diretti annuali operata dalla disciplina finanziaria (ossia quando i pagamenti stimati sono superiori al bilancio disponibile per il 1° pilastro) occorrerà applicare una soglia pari a 2 000 EUR. In altre parole, la riduzione NON si applicherà ai primi 2 000 EUR dei pagamenti diretti di ciascun agricoltore. In tal modo si alimenterà anche la riserva di crisi del mercato laddove necessario [cfr. regolamento orizzontale].

Trasferimento di fondi fra pilastri: gli Stati membri avranno la possibilità di trasferire fino al 15% della dotazione nazionale per i pagamenti diretti (1° pilastro) a quella dello sviluppo rurale. Tali importi non avranno bisogno di essere cofinanziati. Gli Stati membri potranno anche scegliere di trasferire fino al 15% della propria dotazione nazionale per lo sviluppo rurale alla dotazione per i pagamenti diretti, o fino al 25% per gli Stati membri che ricevono meno del 90% della media UE dei pagamenti diretti.

“Agricoltori in attività”: per colmare alcune lacune giuridiche che hanno permesso ad un numero limitato di imprese di ottenere pagamenti diretti anche se la loro attività economica principale non è agricola, la riforma inasprisce la regola sugli agricoltori in attività. Si è introdotta una nuova lista nera di attività professionali che gli Stati membri sono tenuti a escludere dai pagamenti diretti (aeroporti, servizi ferroviari, opere idrauliche, servizi immobiliari, terreni sportivi e aree ricreative permanenti) a meno che le singole imprese interessate riescano a dimostrare che svolgono un'autentica attività agricola. Gli Stati membri potranno ampliare la lista nera aggiungendovi altre attività economiche.

Ettari ammissibili: il 2015 rappresenterà il nuovo anno di riferimento per le superfici che danno diritto ai pagamenti, ma per evitare speculazioni è previsto un collegamento con coloro che hanno beneficiato del regime dei pagamenti diretti nel 2013. Gli Stati membri che potrebbero registrare un considerevole aumento della superficie ammissibile dichiarata possono limitare il numero di diritti all'aiuto da assegnare nel 2015.

2. MECCANISMI DI GESTIONE DEL MERCATO

Con le quote latte che scadono nel 2015, la riforma prevede la fine del regime delle quote dello zucchero il 30 settembre 2017, a conferma dell'indicazione contenuta nella riforma del settore dello zucchero del 2005 di porre fine al regime delle quote, pur concedendo tempi supplementari per l'adeguamento del settore. Ciò migliorerà la competitività dei produttori UE sul mercato interno e su quello mondiale (in quanto le esportazioni dell'UE devono rispettare i limiti dettati dalle regole dell'OMC per le quote) e offrirà al settore prospettive a lungo termine. L'ampia offerta sui mercati interni dell'UE a prezzi ragionevoli tornerà a vantaggio anche dei consumatori intermedi e finali di zucchero. Ai fini di una maggiore sicurezza saranno mantenute le disposizioni generali che disciplinano gli accordi fra gli zuccherifici e i coltivatori. Per il periodo successivo alla fine delle quote, lo zucchero bianco potrà continuare a fruire degli aiuti all'ammasso privato. La maggior parte dei paesi in via di sviluppo continuerà a godere di un accesso illimitato in franchigia doganale al mercato unionale.

Per quanto riguarda la produzione vinicola, l'accordo rispetta la decisione della riforma del 2006 di porre fine al regime dei diritti di impianto nel settore vitivinicolo a fine 2015, con l'introduzione di un regime di autorizzazioni per i nuovi impianti di viti dal 2016 - secondo le raccomandazioni del gruppo

di alto livello sul vino formulate nel dicembre scorso (cfr. IP/13/1378) – con crescita limitata all'1% all'anno.

Altre modifiche all'organizzazione comune di mercato unica (OCM unica) intendono migliorare l'orientamento al mercato dell'agricoltura dell'UE alla luce dell'aumentata concorrenza sui mercati mondiali, garantendo in parallelo una rete di sicurezza effettiva per gli agricoltori in un contesto di incertezze esterne (insieme ai pagamenti diretti e alle opzioni di gestione dei rischi nell'ambito dello sviluppo rurale). I sistemi vigenti di intervento pubblico e di aiuto all'ammasso privato sono riveduti per renderli più reattivi ed efficienti, ad esempio con adeguamenti tecnici per le carni bovine e i prodotti lattiero-caseari. Per questi ultimi, le modifiche - periodo d'acquisto prorogato di un mese, offerta automatica di acquisto per il burro e il latte scremato in polvere oltre i massimali, aumento del massimale per il burro a 50 000 tonnellate, possibilità di ammasso privato per il latte scremato in polvere e taluni formaggi DOP/IGP – si aggiungono al “Pacchetto latte” del 2012 che ha integrato il regolamento e rafforza il potere contrattuale degli agricoltori.

Sono inoltre introdotte nuove clausole di salvaguardia in tutti i settori per consentire alla Commissione di adottare misure d'emergenza in risposta a turbative generali del mercato, come le misure adottate durante la crisi dell'E. coli in maggio e giugno 2011. Queste misure saranno finanziate da una riserva di crisi costituita tramite la riduzione annuale dei pagamenti diretti. I fondi non impiegati per le misure di crisi saranno restituiti agli agricoltori l'anno successivo. In caso di grave squilibrio del mercato, la Commissione può quindi autorizzare le organizzazioni dei produttori o le organizzazioni interprofessionali, nel rispetto di determinate garanzie, ad adottare collettivamente determinate misure temporanee (ad esempio ritiro dal mercato o ammasso privato) per stabilizzare il settore interessato.

Saranno prorogati i regimi “Frutta nelle scuole” e “Latte nelle scuole” e il bilancio annuale per il regime di frutta nelle scuole è aumentato da 90 a 150 milioni di EUR all'anno.

La Commissione intende migliorare l'organizzazione dei settori per rafforzare il potere contrattuale degli agricoltori nella filiera agroalimentare, con poche e limitate deroghe alla normativa dell'UE in materia di concorrenza. Le norme relative al riconoscimento delle organizzazioni dei produttori (OP) e delle organizzazioni interprofessionali sono ora estese a tutti i settori e sono previste nuove possibilità di costituzione di questi tipi di organizzazioni il cui finanziamento è trasferito allo sviluppo rurale (cfr. di seguito). Si prevede inoltre che gli agricoltori possano negoziare contratti collettivi per l'olio d'oliva e le carni bovine, i cereali e taluni altri seminativi, a determinate condizioni

e con determinate garanzie. La Commissione elaborerà linee guida in merito a potenziali problemi legati alla normativa sulla concorrenza. I produttori di prosciutti a indicazione geografica protetta o denominazione d'origine protetta possono regolamentare, a determinate condizioni, l'offerta del prodotto sul mercato.

Nell'interesse della semplificazione e dell'orientamento del mercato, si è proceduto all'abolizione di un certo numero di regimi minori o non utilizzati (aiuti per il latte scremato e il latte scremato in polvere usati nell'alimentazione degli animali e la caseina, aiuti accoppiati per i bachi da seta!)

3. SVILUPPO RURALE

La politica di sviluppo rurale manterrà l'attuale concetto di base che si è rivelato vincente: gli Stati membri o le regioni continueranno ad elaborare programmi pluriennali propri sulla scorta della gamma di misure disponibili a livello UE, secondo le esigenze delle proprie zone rurali. Tali programmi saranno cofinanziati dalle dotazioni nazionali, importi e percentuali di cofinanziamento saranno discussi nel contesto del QFP. Le nuove regole del 2° pilastro offriranno un approccio più flessibile di quello attuale. Le misure non saranno più classificate a livello UE in "assi" con l'obbligo di una spesa minima per asse. Spetterà invece agli Stati membri o alle regioni decidere, su basi analitiche solide, quale misura usare (e come) per raggiungere gli obiettivi fissati in base a sei priorità generali con relativi "settori d'interesse" (sotto-priorità) più specifici. Le sei priorità riguarderanno: stimolare il trasferimento di conoscenze e l'innovazione, rafforzare la competitività in tutti i tipi d'agricoltura e la gestione sostenibile delle foreste, promuovere l'organizzazione, trasformazione e commercializzazione incluse, nonché la gestione del rischio della filiera agroalimentare, ripristinare, tutelare e migliorare gli ecosistemi, promuovere l'efficienza delle risorse e la transizione a un'economia a basse emissioni di CO₂, promuovere l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali. Gli Stati membri saranno tenuti a riservare almeno il 30% degli stanziamenti provenienti dal bilancio dell'UE per lo sviluppo rurale a determinate misure di gestione delle terre e alla lotta contro i cambiamenti climatici, e almeno il 5% all'approccio LEADER. [Per quanto riguarda il 30% le misure in questione saranno: *investimenti in immobilizzazioni materiali* (solo investimenti connessi all'ambiente/al clima), tutte le misure forestali, *agro-climatico-ambientali*, *agricoltura biologica*, *indennità Natura 2000* (escluse le indennità della direttiva quadro sulle acque), *sussidi a*

favore delle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici.]

La politica di sviluppo rurale sarà elaborata in stretto coordinamento con le altre politiche tramite un quadro strategico comune a livello UE e accordi di partenariato a livello nazionale che riguardano tutti gli aiuti dei Fondi strutturali e d'investimento europei (ESI), ossia FEASR, FESR, Fondo di coesione, FSE e FEAMP nello Stato membro interessato.

Dotazioni nazionali: le dotazioni destinate allo sviluppo rurale per Stato membro sono incluse nel regolamento di base, ma con la possibilità di poter essere adeguate mediante un atto delegato ove ciò sia tecnicamente necessario o previsto da un atto legislativo.

Tassi di cofinanziamento: i tassi massimi del cofinanziamento unionale saranno pari al massimo all'85% nelle regioni meno sviluppate, in quelle ultraperiferiche e nelle isole minori del Mar Egeo, al 75% in alcune regioni in transizione, al 63% in altre regioni in transizione e al 53% nelle altre regioni per la maggior parte dei pagamenti, ma potranno essere superiori per quanto concerne le misure a sostegno del trasferimento di conoscenze, della cooperazione, della creazione di associazioni e organizzazioni di produttori, delle sovvenzioni per l'insediamento dei giovani agricoltori nonché per i progetti LEADER e per le spese connesse all'ambiente e ai cambiamenti climatici previste dalle varie misure.

Nel nuovo periodo gli Stati membri o le regioni avranno anche la possibilità di mettere a punto sottoprogrammi tematici per concentrarsi meglio sulle esigenze dei giovani e dei piccoli agricoltori, delle zone montane, delle donne nelle zone rurali, della mitigazione dei cambiamenti climatici e dell'adattamento ai medesimi, della biodiversità nonché delle filiere agroalimentari corte. In alcuni casi saranno disponibili tassi di finanziamento superiori nell'ambito dei sottoprogrammi.

L'elenco semplificato delle misure si baserà sui punti di forza delle misure a disposizione nel periodo in corso, e riguarderà tra l'altro:

- *innovazione:* questo tema chiave, (e più in particolare il previsto Partenariato europeo per l'innovazione sui temi della produttività e della sostenibilità agricole) sarà affiancato da diverse misure di sviluppo rurale, quali il "trasferimento di conoscenze", la "cooperazione" e gli "investimenti in immobilizzazioni materiali". Il partenariato incentiverà l'uso efficiente delle risorse, la produttività e il passaggio a un'economia a basse emissioni di CO₂ e a uno sviluppo del settore agricolo e forestale rispettoso del clima e resiliente ai cambiamenti climatici. A tal fine servirà anche una maggior cooperazione fra l'agricoltura e la ricerca, per accelerare il trasferimento tecnologico agli agricoltori;

- *conoscenza* - “Un’agricoltura basata sulla conoscenza”: misure rafforzate per fornire servizi di consulenza agraria (anche in relazione alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all’adattamento ai medesimi, alle sfide ambientali, allo sviluppo economico e alla formazione);
- *ristrutturazione/investimenti/ammodernamento delle aziende*: sovvenzioni tuttora previste, a volte con tassi di finanziamento più alti se connessi ai partenariati europei per l’innovazione o a progetti comuni;
- *giovani agricoltori*: una combinazione di misure può comprendere sovvenzioni per avviare l’attività (fino a 70 000 EUR), investimenti generali in immobilizzazioni materiali, servizi di formazione e consulenza;
- *piccoli agricoltori*: sovvenzioni per avviare l’attività fino a 15 000 EUR per ciascuna piccola azienda agricola;
- *strumentario per la gestione del rischio*: assicurazione e fondi di mutualizzazione per assicurare il raccolto o i rischi di eventi atmosferici o zoonosi [attualmente disponibili nell’ambito dell’articolo 68 nel 1° pilastro]; l’estensione è destinata a includere l’opzione di stabilizzazione dei redditi, che consentirebbe un’erogazione fino al 70% delle perdite subite a partire da un fondo di mutualizzazione in caso di perdita di reddito del 30%;
- *gruppi/organizzazioni di produttori*: sostegno alla costituzione di gruppi/organizzazioni sulla base di un piano aziendale, limitato alle entità definite come PMI;
- *pagamenti agro-climatico-ambientali*: contratti comuni, collegamento a formazioni/informazioni adeguate, maggiore flessibilità nella proroga dei contratti iniziali;
- *agricoltura biologica*: nuova misura separata per una maggior visibilità;
- *settore forestale*: sostegno rafforzato/semplificato grazie a sovvenzioni e pagamenti annuali;
- *zone montane*: per le zone montane e i terreni agricoli oltre il 62° parallelo, l’importo degli aiuti può essere portato fino a 450 EUR per ettaro (da 250 EUR per ettaro);
- *altre zone soggette a vincoli naturali e ad altri vincoli specifici*: nuova delimitazione per le zone soggette a vincoli naturali – con effetto a decorrere dal 2018 al più tardi – basata su otto criteri biofisici; gli Stati membri conservano la flessibilità di definire fino al 10% delle loro superfici soggette a vincoli specifici per preservare o migliorare l’ambiente;
- *cooperazione*: maggiori possibilità di sostenere la cooperazione in ambito tecnologico, ambientale e commerciale, per es. progetti pilota, azioni ambientali congiunte, sviluppo di filiere agroalimentari corte e dei mercati locali;

- *attività non agricole*: sovvenzioni per avviare l'attività e sviluppare micro e piccole imprese;
- *servizi di base e rinnovamento dei villaggi*: gli investimenti per le infrastrutture a banda larga e per le energie rinnovabili possono aumentare di scala per estendersi alla rilocalizzazione di attività e alla riconversione di fabbricati;
- *LEADER*: maggiore sensibilizzazione e altro sostegno preparatorio alle strategie; promuovere la flessibilità di operazione con altri fondi a livello locale, per es. la cooperazione urbano-rurale. N.B.: LEADER sarà usato come approccio comune allo sviluppo locale di tipo partecipativo dai seguenti Fondi strutturali e d'investimento europei (ESI): FESR, FSE, FEAMP e FEASR.

4. REGOLAMENTO ORIZZONTALE

Controlli: saranno allentate le prescrizioni in materia di controllo nelle regioni in cui i precedenti controlli hanno evidenziato buoni risultati, ossia il corretto rispetto delle norme. Sarà tuttavia necessario incrementare i controlli nelle regioni problematiche.

Servizio di consulenza alle aziende agricole: l'elenco delle questioni sui cui gli Stati membri saranno tenuti ad offrire consulenza agli agricoltori è stato esteso per comprendere, oltre alla condizionalità, i pagamenti diretti per l'inverdimento, le condizioni di mantenimento del terreno ammissibile ai pagamenti diretti, la direttiva quadro sulle acque e la direttiva sull'uso sostenibile dei pesticidi nonché determinate misure di sviluppo rurale.

Condizionalità: tutti i pagamenti diretti, determinati pagamenti a favore dello sviluppo rurale e determinati pagamenti per l'attività vitivinicola continueranno a essere subordinati al rispetto di un certo numero di requisiti obbligatori in ordine all'ambiente, ai cambiamenti climatici, alle buone condizioni agronomiche dei terreni, alle norme sulla salute dell'uomo, degli animali e delle piante nonché al benessere degli animali. L'elenco è stato semplificato per escludere le norme laddove non vi siano obblighi chiari e controllabili per gli agricoltori. L'accordo conferma che la direttiva quadro sulle acque e quella sull'uso sostenibile dei pesticidi saranno inglobate nel regime della condizionalità, una volta che saranno state correttamente recepite in tutti gli Stati membri e gli obblighi degli agricoltori precisamente definiti.

Riserva di crisi: ogni anno sarà creata una riserva di crisi d'importo pari a 400 milioni di EUR (prezzi 2011) tramite l'applicazione della disciplina finanziaria. Se l'importo non è utilizzato per una crisi sarà restituito agli agricoltori sotto forma di pagamenti diretti l'anno successivo.

Trasparenza: gli Stati membri saranno tenuti alla piena trasparenza di tutti i beneficiari - ad eccezione delle aziende ammissibili al regime dei piccoli agricoltori. Per tali aziende, i dati saranno trasmessi senza nome né indirizzo, in piena osservanza della decisione della Corte dell'ottobre 2010, secondo cui le norme in vigore non rispettano le regole sulla riservatezza della vita privata delle persone fisiche.

Monitoraggio e valutazione della PAC: prima della fine del 2018, e in seguito ogni quattro anni, la Commissione presenterà una relazione sui risultati della PAC per quanto riguarda i tre obiettivi principali, ossia una produzione alimentare redditizia, una gestione sostenibile delle risorse naturali e uno sviluppo territoriale equilibrato.

5. ALTRI ELEMENTI

Allineamento: per quanto riguarda la futura attuazione, una serie di questioni, relative in particolare al regolamento sull'OCM unica, sono state indicate per approvazione a norma dell'articolo 43, paragrafo 3, e dell'articolo 43, paragrafo 2.

Regime transitorio: l'obiettivo è che i nuovi regolamenti entrino in vigore dal 1° gennaio 2014; la Commissione può ora iniziare i lavori sulle norme d'esecuzione di tali regolamenti del Consiglio. Tuttavia, data la preparazione necessaria, è già evidente che gli organismi pagatori nazionali non avranno il tempo necessario per mettere a punto le procedure amministrative e i controlli del nuovo regime di pagamenti diretti entro l'inizio dell'anno prossimo (quando saranno inviati agli agricoltori i formulari SIGC). Di conseguenza, la Commissione ha elaborato una proposta separata che prevede un anno transitorio per i pagamenti diretti nel 2014. In altri termini, gli elementi nuovi, come l'inverdimento e i complementi ai giovani agricoltori, si applicheranno solo dal 2015. Analogamente, gli Stati membri sono esortati a elaborare i propri programmi di sviluppo rurale pluriennali che dovrebbero essere approvati all'inizio dell'anno prossimo. Tuttavia, per determinati elementi annuali, come i pagamenti agroambientali, occorre applicare norme transitorie in modo che questo tipo di regime non sia interrotto.

PER ULTERIORI INFORMAZIONI

I documenti e le informazioni sulla riforma della PAC sono disponibili alla pagina:

http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/index_en.htm

IP/13/613

MEMO/13/631

