

Dezoli

Luglio-Settembre 1934-XII — **Periodico Trimestrale** — Anno 181° Disp. 3.^a

DATA DI PUBBLICAZIONE: 28 NOVEMBRE 1934 (XIII).



ATTI

DELLA

R. ACCADEMIA DEI GEORGOFILI

Quinta Serie — Volume XXXI — Disp. 3.^a
(Volume CXII della Raccolta Generale)

CONVEGNO PER LA BONIFICA INTEGRALE

Firenze, 21-22 Maggio 1934-XII

Coordinamento delle attività pubbliche e private
nella Bonifica Integrale.

Bonifica e colonizzazione.

Il Consorzio come organismo di Bonifica Integrale.

Firenze — Tipografia Mariano Ricci, Via S. Gallo, 31
1934 - XIII



REALE ACCADEMIA DEI GEORGOFILI
DI FIRENZE

Convegno per la Bonifica Integrale

Firenze, 21-22 Maggio 1934-XII

Coordinamento delle attività pubbliche e private
nella Bonifica Integrale.

Bonifica e Colonizzazione.

Il Consorzio come organismo di Bonifica Integrale



Firenze — Tipografia Mariano Ricci — Via S. Gallo, 31
1934 - XIII



1

INDICE.

Apertura del Convegno (S. E. On. Serpieri)	pag. 235
Relazione della Confederazione Nazionale Fascista degli Agricoltori	» 243
Relazione della Confederazione Nazionale dei Sindacati Fascisti dell'Agricoltura	» 274
Relazione del Sindacato Nazionale Fascista Tecnici Agricoli	» 289
Relazione dell'Associazione Nazionale fra i Consorzi di Bonifica e di Irrigazione	» 302
Discussione :	
On. Angelini	» 319
Ing. Ramadoro	» 326
On. Gaetani	» 332
Ing. Curato	» 335
Comm. Tronci	» 342
On. Agodi	» 345
On. Pavoncelli	» 350
On. Razza	» 358
Sig. Mozzi	» 371
On. Tassinari	» 372
On. Ascione	» 376
On. Fossa	» 385
On. Prampolini	» 389
Prof. Mazzocchi Alemanni	» 389
Ing. Avet	» 393
Prof. Grinovero	» 394
Sig. Frattari	» 397
Cav. Sequi	» 399
On. Serpieri	» 400

Ing. Curato	pag. 405
Dott. Pais	» 407
Dott. Petrocchi	» 415
Ing. Borghese	» 418
Ing. Ramadoro	» 422
Avv. Moschella	» 427
On. Vassallo	» 429
On. Razza	» 430
Comm. Cascino	» 435
On. Prampolini	» 436
Ing. De Renzis	» 438
Conte Guicciardini	» 441
Ing. Gramigna	» 442
On. Pavoncelli	» 446
On. Serpieri	» 448
Intervenuti al Convegno	» 451



Convegno per la Bonifica Integrale

Firenze, 21-22 Maggio 1934-XII

INAUGURAZIONE





21 Maggio : Adunanza antimeridiana.

Apri il Convegno S. E. l'On. SERPIERI :

Ringrazio in primo luogo il Prefetto ed il Podestà di Firenze che, pur non avendo questo inizio del nostro convegno alcun carattere di solennità, hanno voluto farci l'onore di essere presenti.

Ringrazio e saluto poi cordialmente voi tutti che avete accettato in così notevole numero l'invito dell'Accademia dei Geografi e dell'Associazione dei Consorzi.

Questo non è un congresso nel significato comune della parola; è una riunione di persone che sono state invitate, scegliendole fra coloro che hanno particolare competenza, e soprattutto particolare responsabilità, nell'attività bonificatrice italiana.

Per questo non solo sono aboliti i discorsi inaugurali, ma sono state anche abolite le relazioni individuali, ritenendo che, per quanto esse possano essere importanti, molto più importante sia invece conoscere, circa i problemi della bonifica, in questo momento di particolare importanza e delicatezza che attraversiamo, il pensiero delle organizzazioni ed associazioni responsabili.

Sono molto lieto di avere seguito questa via, perchè effettivamente le relazioni presentate dalla Confederazione degli Agricoltori, dalla Confederazione dei Sindacati Fascisti dell'Agricoltura, dal Sindacato Nazionale dei Tecnici Agricoli e dall'Associazione Nazionale dei Consorzi, contengono un complesso di idee e direttive che mi sembrano di grande importanza come base di questa discussione.

Ringrazio in modo particolare dette istituzioni che hanno corrisposto al mio invito nel modo migliore che si potesse desiderare. Le relazioni sono state distribuite e le diamo come lette. Può essere che qualcuno non ne abbia ancora avuto il tempo: lo prego di farlo nell'intervallo fra questa adunanza e quella del pomeriggio, e credo che intanto si possa utilizzare il tempo per sentire alcuni di coloro che, avendo già preso visione delle relazioni stesse, sono pronti alla discussione.

Voglio anche dire che non è questo il momento nè il luogo di portare l'espressione dei molti guai di cui soffrono oggi i consorzi; posso anche ammettere che sarebbe umano che ciò avvenisse, ma non è opportuno, perchè noi abbiamo ora altri molto concreti argomenti, su cui dobbiamo portare la nostra attenzione e le nostre discussioni.

Io vi prego di credere che le innegabili sofferenze di molti Consorzi sono perfettamente note, così all'Associazione dei Consorzi medesimi, come al Sottosegretariato. Vi prego anche di prendere atto che quanto è stato ed è possibile fare per alleviarli, si è fatto, si sta facendo e si farà. Ma permettetemi anche di aggiungere che sarebbe perfettamente illusorio credere che, con provvedimenti specifici, si potesse totalmente eliminare quelle sofferenze. Sarebbe molto strano, in fondo, che, mentre tutto il mondo economico soffre, solo i Consorzi si trovassero in un letto di rose. La realtà è questa: che gli attuali mali saranno superati anche nei Consorzi, quando sarà finito questo periodo di terribili squilibri economici che attraversa l'Italia ed il mondo, e voi sapete con quale gigantesco sforzo quotidiano il Duce nostro cerchi di provvedervi.

Qui, dunque, non si tratta del presente, ma si tratta dell'avvenire: si tratta di sapere quali vie sia più opportuno di battere nelle bonifiche per giungere definitivamente alle mete che desideriamo. Non credo che in proposito ci sia ancora una sufficiente unità di pensiero: qualche volta, permettetemi che lo dica francamente, mi pare quasi che si parlino lingue diverse. Il massimo voto che io faccio è questo: che da qui tutti possiamo uscire con idee più chiare, più precise, circa la migliore via da seguire.

Perchè ho detto che il momento attuale della bonifica è par-

ticolarmente delicato ed importante? Il perchè sta in alcune poche cifre che ho già avuto l'occasione di pubblicare e ripetere, ma che ripeto qui ancora una volta, perchè non bisogna dimenticare che i modi migliori per risolvere un problema sono anche legati alla ampiezza di esso: talune soluzioni possono magari essere le migliori quando il problema ha un'ampiezza relativamente limitata, cessano di essere tali quando il problema è estesissimo.

Ora le cifre che vi ricordo sono queste: i comprensori o le sezioni di comprensori dove sono in corso di esecuzione o ultimate opere pubbliche di bonifica hanno una superficie di 4.300.000 ettari: su questa superficie totale, 2.100.000 ettari hanno opere pubbliche le quali o sono ultimate o sono molto prossime al termine.

È importante fare una ulteriore distinzione: su questi 2.100.000 ettari, 900.000 riguardano quelle bonifiche che abbiamo ormai convenuto chiamare bonifiche di difesa, dove cioè esiste già un'agricoltura più o meno perfezionata, e le opere pubbliche che si eseguono hanno essenzialmente lo scopo di difendere questa agricoltura e impedire la sua retrocessione verso forme peggiori.

Questi 900.000 ettari non ci interessano in modo particolare agli effetti di questo convegno, perchè, quando le opere pubbliche saranno effettivamente finite, si può dire che i fini essenziali della bonifica saranno raggiunti.

Quello che invece ci interessa è il resto, cioè 1.200.000 ettari dove le opere pubbliche sono o finite o prossime alla fine, ma che appartengono a quella categoria di bonifiche che abbiamo chiamato di trasformazione; ivi le opere pubbliche pongono, in sostanza, le basi preliminari per realizzare una più o meno profonda trasformazione delle attuali forme di uso dei terreni; forme di uso che possono essere anche estremamente primitive; trasformazioni, quindi, che possono anche essere radicalissime, tipica fra tutti, e a tutti nota, la trasformazione delle paludi Pontine.

Ora in questo territorio di 1.200.000 ettari soggetto a bonifica di trasformazione, dove le opere pubbliche sono terminate o prossime al termine, la situazione attuale si può sintetizzare

così: in circa due terzi, cioè circa 800.000 ettari, la trasformazione agraria è già più o meno avviata, in 400.000 ettari la trasformazione agraria non è neppure iniziata o avviata.

Voi capite bene che la distinzione non può essere rigorosa, anzi è grossolana; ma, per gli scopi di queste mie parole introduttive, le cifre dette possono sufficientemente esprimere la realtà di fronte alla quale oggi ci troviamo.

Devo aggiungere che forse esse colorano ottimisticamente la realtà: quando ho detto che per 800.000 ettari la trasformazione agraria è già più o meno avviata, dovevo aggiungere che non di rado, anzi spesso, essa è avviata con grande lentezza e frammentarietà, con forme che non sempre rispondono a quelli che sono oggi i fini essenziali della bonifica integrale.

Ora, bisogna dirlo chiaro e schietto, occorre trovare il modo di assicurare e accelerare la integralità di queste bonifiche di trasformazione. Questo è il tema essenziale e fondamentale sul quale desidero conoscere il vostro pensiero.

Il tema, quando l'ho preannunciato, è stato diviso in tre distinti argomenti; mi affretto a dire che è stato questo un mezzo per richiamare la vostra attenzione sopra tre diversi aspetti di ciò che in realtà è un unico tema: non si può parlare di uno di quegli argomenti senza parlare anche degli altri, e vi invito quindi a una discussione unica, come il tema è essenzialmente unico. La tripartizione ha già esaurito il suo compito, quello cioè di richiamare la vostra attenzione, e l'attenzione delle Organizzazioni Sindacali, sopra quei tre aspetti del tema che sono di particolare importanza.

Dunque, posto il fine che ho precisato — accelerare l'integralità delle bonifiche di trasformazione — posto questo fine che credo sia, senza eccezioni, nei comuni desideri — dobbiamo domandarci: per raggiungerlo, che cosa possiamo attendere dall'iniziativa privata, che cosa dobbiamo invece chiedere ad attività di carattere pubblico, fra le quali, sarà bene dirlo subito, va considerata anche l'attività dei consorzi, che non sono associazioni private di proprietari, ma sono enti di carattere pubblico?

In secondo luogo, questa divisione di compiti fra attività pubbliche e private può essere la medesima in quelle bonifiche

nelle quali lo scopo è essenzialmente e prevalentemente di colonizzazione, e nelle altre? In altri termini, il fine specifico di colonizzazione attribuibile a certe bonifiche importa una risposta diversa alla domanda che ho precedentemente posto?

E in terzo luogo, che cosa specificamente possiamo chiedere in proposito al Consorzio, che è oggi l'organo fondamentale della bonifica integrale? Bastano i compiti che gli sono stati già affidati dalla legge o occorre eventualmente assegnare al Consorzio altri e nuovi compiti?

Voi sapete che i compiti assegnati finora ai Consorzi nella fase privata della bonifica sono essenzialmente compiti di *assistenza* dei proprietari.

Il Consorzio può bensì eseguire anche opere di competenza privata, ma solo se i proprietari affidano volontariamente questo compito al Consorzio; può anche ricorrere al credito per la esecuzione di dette opere, ma solo garantendolo sui terreni migliorati e senza alterare la priorità di ipoteche ed altri diritti reali prima iscritti. Solo di fronte a proprietari dichiarati inadempienti agli obblighi imposti dallo Stato, anche la legge attuale fa qualche passo di più, dice cioè che il Consorzio può chiedere di sostituirsi esso al proprietario, espropriando o acquistando i terreni; il che tuttavia è subordinato alla volontà del Consorzio di assumere questo compito.

La legge attuale dice anche che, di fronte a proprietari inadempienti, il Consorzio può essere obbligato dallo Stato a sostituirsi ad essi nella esecuzione delle opere di loro competenza. Ma è ovvio che questa via, se può essere forse battuta in alcuni casi, nei quali il proprietario non esegue le opere di sua competenza unicamente per mancanza di *volontà*, non può servire nei casi, senza dubbio di gran lunga più numerosi, nei quali il proprietario non fa, semplicemente perchè non ha la *possibilità finanziaria* di fare.

Poichè il Consorzio agisce in questi casi a spese del proprietario è evidente che se il proprietario non ha mezzi per eseguire le opere, neppure il Consorzio lo può surrogare.

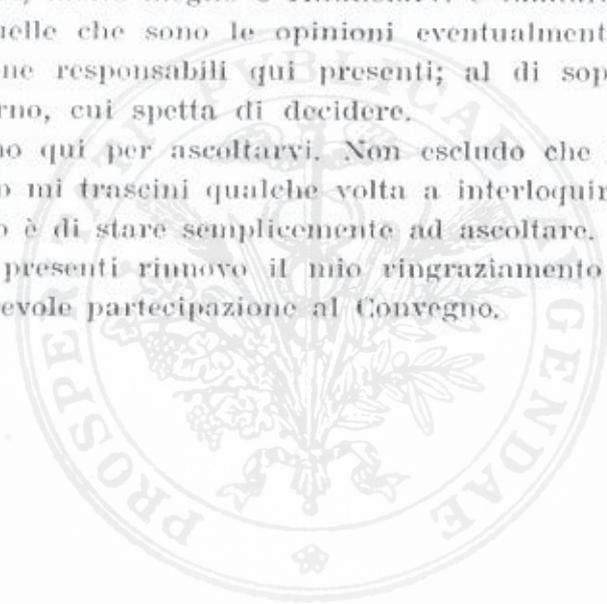
Questi sono i compiti che la legge attuale affida al Consorzio. Ora chiedo: è ciò sufficiente agli scopi voluti di assicurare l'integralità della bonifica o dobbiamo dargli altri nuovi compiti?

E possiamo allora allargare il problema e chiedere: l'attuale ordinamento del Consorzio risponde in pieno o no a quelli che sono i suoi compiti, vecchi ed eventualmente nuovi?

Queste, mi pare, sono le domande essenziali alle quali dobbiamo rispondere. Su esse io chiedo il vostro parere e le vostre proposte. Tanto meglio se, alla fine di questa riunione, potrà essere formulata qualche dichiarazione che esprima un parere comune. Ma mi affretto a dire che tali dichiarazioni, per esser utili, debbono *effettivamente* essere l'espressione di un pensiero comune: se si trattasse invece di trovare, più o meno abilmente, parole comuni per nascondere pensieri sostanzialmente diversi, molto meglio è rinunciarvi e limitarsi a prendere atto di quelle che sono le opinioni eventualmente divergenti delle persone responsabili qui presenti; al di sopra di tutti c'è il Governo, cui spetta di decidere.

Sono qui per ascoltarvi. Non escludo che l'amore dell'argomento mi trascini qualche volta a interloquire, ma il mio proposito è di stare semplicemente ad ascoltare.

Ai presenti rinnovo il mio ringraziamento per così larga e autorevole partecipazione al Convegno.



RELAZIONI





Relazione della Confederazione Nazionale Fascista degli Agricoltori

TEMA I.

Coordinamento delle attività pubbliche e private nella Bonifica Integrale.

La nuova legge sulla bonifica integrale avendo unificato sotto una sola disciplina legislativa quanto era prima regolato da leggi e da sistemi diversi, ha assoggettato ad un'unica norma il coordinamento fra le attività pubbliche e private per la bonifica integrale, ponendo a base di tutte lo scopo fondamentale del conseguimento di una radicale trasformazione dell'ordinamento produttivo.

Il sistema previsto dalla legge, è, come noto, basato sulla preventiva redazione, per ogni comprensorio classificato, di un piano generale di bonifica il quale comprende tanto il progetto di massima delle opere di competenza statale, quanto le direttive fondamentali della conseguente trasformazione dell'agricoltura. Con l'approvazione del piano le opere di competenza dei proprietari giudicate necessarie ai fini della bonifica divengono *obbligatorie* per essi, prevedendo la legge che, ove i proprietari non possano provvedervi direttamente, si possa ricorrere all'esecuzione d'ufficio da parte del consorzio a spese dei proprietari stessi, ovvero, come estrema sanzione, all'espropriazione degli immobili dei proprietari inadempienti a favore del consorzio.

Per giudicare della possibilità pratica di attuazione del sistema generale così previsto, è anzitutto necessario inquadrare il problema nel complesso dei territori, che in virtù delle classifiche intervenute o in corso, sono assoggettati al sistema previsto dalla legge. Poichè tale quadro si è notevolmente esteso in superficie tanto che le sole bonifiche ultimate o in corso d'esecuzione inte-

ressano il 14% circa dell'intera superficie territoriale della Nazione, è necessario anzitutto introdurre una fondamentale distinzione tra le bonifiche che sono state chiamate di *difesa*, quelle cioè volte ad assicurare la permanenza e lo sviluppo dell'agricoltura già esistenti in forme più o meno intensive, dalle bonifiche di *trasformazione* volte cioè a rendere possibili l'intensificazione della cultura ed insieme il più denso popolarsi dei territori.

Distinguere, in altre parole, oltre che nelle finalità, anche nei sistemi e nelle norme di legge, le zone di avvaloramento economico dalle zone di popolamento.

Tale distinzione, che non è nella legge attuale, ma della quale il Sottosegretariato della Bonifica integrale ha già inteso la necessità, introducendola come semplice criterio di orientamento e di studio nella relazione sul quarto anno di applicazione della legge è, a nostro avviso, fondamentale poichè evidentemente assai diverso valore nell'un caso e nell'altro, potrà avere il sistema di coordinamento e di vincolo delle attività private.

Per meglio chiarire il nostro concetto esaminiamo partitamente la situazione di tutti quei comprensori riguardanti le zone montane o collinari dell'Appennino, composte di terreni dissestati nei riguardi idrogeologici e forestali, nelle quali l'intervento dello Stato è risultato indispensabile soprattutto per consentire la permanenza in esse di una popolazione composta principalmente di piccola proprietà coltivatrice, che la degradazione progressiva dei terreni avrebbe altrimenti condotto all'abbandono di terre già coltivate.

Tali zone sono evidentemente tipiche *bonifiche di difesa* ed interessano, esse soltanto, una superficie che si avvicina al milione di ettari.

L'esecuzione delle opere di rinsaldamento delle pendici montane franose, dell'imbrigliamento e della regimentazione dei corsi d'acqua non può anzitutto produrre effetti apprezzabili che dopo un tempo notevole, durante il quale non vengono di colpo arrestati i mali che hanno

provocato la degradazione delle zone coltivate. Le difficoltà tecniche da superare sono notevoli e non sempre è possibile prevedere a priori, se e come, l'effetto cui si mira possa essere raggiunto. È chiaro che sarebbe errato impostare un qualunque programma di trasformazione, richiedente l'esecuzione di opere di miglioramento ai proprietari, senza la preventiva sicurezza che siano stabilmente raggiunti risultati certi e concreti nel risaldamento dei bacini dissestati.

A tale necessità tecnica si aggiunge quella economica della difficoltà di richiedere ulteriori sforzi ad una proprietà, come quella prevalente dei terreni collinari del subappennino, che non possiede i mezzi finanziari occorrenti per l'esecuzione di miglioramenti notevoli, e che vive stentatamente sugli scarsi prodotti del suolo, sfruttando in piccole unità poderali, tutte le risorse del lavoro familiare. Chi conosce lo stato di disagio e di indebitamento che grava sulla piccola proprietà coltivatrice della montagna, sa come, aumentarne il suo indebitamento, potrebbe in molti casi provocare l'abbandono delle terre, raggiungendo lo scopo opposto a quello che le opere di bonifica si prefiggono.

Lo Stato infatti consapevole dell'estremo bisogno di tali regioni, ha assunto a suo totale carico le opere idraulico-forestali di sistemazione dei bacini montani, confidando spesso che le altre opere complementari (acquedotti e strade principalmente) possano essere convenientemente eseguite ove si riesca col contributo dello Stato a coprire la spesa occorrente per le opere d'arte e le forniture, utilizzando per il resto le prestazioni volontarie di mano d'opera, delle quali si sono già avute in varie zone significativi e lodevoli esempi.

Non di vere e proprie direttive obbligatorie di trasformazione deve parlarsi in tali casi, ma soltanto di vincoli indispensabili affinché l'opera dei privati non accentui il degradamento e non comprometta il risultato delle opere pubbliche di difesa e di consolidamento eseguite.

Si potrà ad esempio vietare l'uso di particolari sistemi di lavorazione del terreno (rittochino ecc.), imporre l'obbligo di una disciplina organica dei colatori secondari e delle affossature, ma non contare su formazione di nuove unità poderali, almeno fintanto che le opere di consolidamento non abbiano raggiunto completamente lo scopo, nel qual caso la tradizionale operosità delle popolazioni montane potrà gradatamente e spontaneamente esplicarsi, senza peraltro la necessità di imporre particolari obblighi, bastando lo stimolo del contributo assicurato dallo Stato alle opere private di miglioramento.

Constatato quindi come il problema del coordinamento fra le attività pubbliche e private si presenti in forma totalmente diversa fra le bonifiche di difesa e quelle di *trasformazione*, le considerazioni che andremo svolgendo si riferiscono soltanto a queste ultime, come a queste ultime soltanto devono intendersi rivolte le considerazioni svolte a pag. 87 e seguenti della relazione sul quarto anno di applicazione della legge sulla bonifica integrale.

Pur così limitato necessariamente nello spazio e graduato nel tempo in rapporto alle possibilità finanziarie e alle esigenze economiche del mercato nazionale, il problema della esecuzione delle opere private nei comprensori di trasformazione conserva tutta la sua importanza ed imponenza, anche se, necessità di cose dovesse consigliare una prudente riduzione della superficie che il Sottosegretariato prevede che debba cadere sotto la trasformazione agraria obbligatoria entro il 1934.

Il sistema previsto dalla legge ha già avuto un inizio di applicazione nella parte dell'Agro Pontino e nel Basso Volturno.

È opportuno attendere alla prova che il congegno funzioni per desumere dall'esperienza pratica le sue eventuali manchevolezze, mentre sarebbe oggi poco prudente pretendere più radicali mezzi per accelerare i tempi.

Come ha notato S. E. Serpieri nella citata relazione « ci sono due modi di trasformazione dell'Agricoltura. L'uno è informato a criteri di più o meno lenta evoluzione, in guisa da passare per gradi dalle originarie estensive forme di coltura a quelle più intensive, con il successivo graduale impiego dei capitali occorrenti e il graduale adattamento di uomini e cose ai nuovi ordinamenti: è il metodo generalmente seguito in passato nelle regioni classiche della bonifica, come l'Emilia, il Veneto ecc. L'altro di cui può dare esempio la trasformazione dell'Agro Pontino da parte dell'Opera Nazionale Combattenti, brucia le tappe, cercando di balzare rapidamente e totalmente alle forme più intensive di coltura.

« Il primo metodo è meno costoso e più sicuro; quindi di regola, economicamente più conveniente; il secondo, tuttavia può con maggior rapidità raggiungere taluni fini sociali e politici, ed essere quindi da questo punto di vista preferibile ».

Appunto perchè il secondo si preoccupa principalmente del raggiungimento di una finalità sociale e politica, non può evidentemente che prefiggersi un obiettivo concreto e limitato ad un caso reale raggiungibile con i mezzi a disposizione.

Pretendere di applicare il metodo, egregiamente e ben a ragione seguito per l'Agro Pontino, a tutti i due milioni e mezzo di ettari delle bonifiche di trasformazione, sarebbe economicamente impossibile.

La maggior parte di tali territori dovrà quindi seguire il metodo classico della trasformazione graduale. Ma appunto perchè tale metodo possa dare risultati economicamente sicuri, occorrerà che la *gradualità* sia tale quale le esigenze economiche della situazione odierna impongono.

Comunque, l'applicazione del secondo metodo ad alcuni territori non deve indurre a forzare e ridurre i termini di gradualità che sono la base del primo, altrimenti questo perderebbe in gran parte la sua efficacia e com-

prometterebbe la sua riuscita, basata soprattutto sulla sua *gradualità*.

Abbiamo detto come la pratica della prossima attuazione potrà rivelare le eventuali manchevolezze del sistema. È però fin d'ora presumibile che perchè esso possa essere veramente efficiente occorra:

a) che l'impostazione tecnico economica delle opere pubbliche sia rispondente al fine da raggiungere:

b) che le direttive della trasformazione siano in armonia con le effettive necessità della produzione e del mercato:

c) che sia adeguatamente risolto il problema del finanziamento delle opere private.

Esaminiamo brevemente e partitamente ciascuna delle tre condizioni enunciate.

a) *Il piano delle opere pubbliche deve comprendere soltanto quelle opere necessarie ed indispensabili ad assicurare al comprensorio la sua efficienza produttiva, evitando il superfluo e ricordando che l'onere derivante dall'esecuzione e manutenzione delle opere pubbliche non deve esser tale da gravare eccessivamente sulle terre bonificate. Purtroppo in molte bonifiche, e non soltanto in quelle eseguite da imprese private dove il fenomeno sarebbe stato comprensibile se non giustificabile, tale equilibrio è spesso mancato.*

Tanto che sono intervenuti ampliamenti non sempre giustificati dei perimetri, per diluire le spese, che se si dovessero ripartire in base al criterio legale del beneficio, finirebbero col sommergere alcuni terreni... beneficiati.

L'inconveniente ormai non dovrebbe più ripetersi col vaglio preventivo del piano economico; però in alcune importanti bonifiche eseguite sotto il regime delle leggi passate il problema della sproporzione dei mezzi al fine si presenta talvolta e di esso dovrà tenersi il dovuto conto, onde non pretendere dalla produzione agraria più di quanto si possa.

b) La trasformazione di un comprensorio non può esser considerata a sè stante, ma come parte del più vasto quadro della produzione nazionale.

Tutta l'economia produttiva della Nazione, secondo gli attuali orientamenti della politica economica fascista, marcia verso il raggiungimento graduale di una disciplina produttiva nella quale non può non inquadarsi il settore, particolarmente importante, della bonifica.

Quando si parla di disciplina produttiva è bene chiarire che non si pensa con questa di sostituire il privato produttore nelle sue facoltà, ma solamente di indirizzarlo secondo le norme e facendo perno sugli istituti dell'ordinamento corporativo.

Ora è chiaro che prescrivendo il piano generale di bonifica le direttive fondamentali della trasformazione dell'agricoltura, tali direttive non possono limitarsi alla giustificazione economica della realizzazione delle finalità della bonifica, ma debbono necessariamente esaminare se gli incrementi produttivi previsti sono in armonia con le situazioni complessive della produzione, e con le esigenze del mercato interno ed internazionale.

Lo studio economico-agrario del piano generale può recare la giustificazione della convenienza della trasformazione, facendo assegnamento sul reddito di maggiori prodotti, ma occorrerà che tale maggior produzione abbia, per lo meno, la probabile sicurezza nell'esistenza del relativo mercato d'assorbimento. Quando gli indirizzi della trasformazione interessano comprensori estesi per centinaia di migliaia di ettari le ripercussioni della trasformazione agricola di questo comprensorio nelle regioni circostanti e nel mercato dei prodotti base della trasformazione, sono inevitabili.

Parallelamente anche l'esito della trasformazione è legato alle vicende del mercato: basta infatti pensare alle conseguenze che potrebbero derivare se si indirizzasse, ad esempio, una trasformazione verso la produzione zootecnica, quando una crisi dei prodotti relativi impedisse il redditizio mantenimento del carico di bestiame presta-

bilito. Sarebbero centinaia di milioni di investimenti per costruzioni di stalle e di edifici accessori dell'industria zootecnica, che graverebbero con le loro quote di ammortamento e d'interesse, senza il corrispettivo utile.

Non ci nascondiamo tutta la difficoltà di un simile problema, specialmente nei periodi nei quali l'equilibrio economico mondiale è ben lungi dall'esser raggiunto, ma riteniamo che, quand'anche la non perfetta sicurezza dell'assegnamento probabile su determinate culture base della trasformazione suggerisse l'adozione di un prudentiale criterio di gradualità, tale battuta d'aspetto, che del resto potrebbe esser saggiamente impiegata nel consolidamento delle nuove condizioni idrauliche ed igieniche del comprensorio, sarebbe preferibile alle inevitabili conseguenze cui porterebbe una decisione affrettata.

La questione riveste inoltre particolare interesse per i collegamenti spesso secolari, esistenti fra l'economia dei terreni da trasformare e le finitime regioni di collina e di montagna ad essi collegate.

I vincoli economici fra monte e piano non possono essere alterati senza prospettarsi le conseguenze che tale alterazione necessariamente apporta a vaste regioni montane che trovano nel piano il completamento della propria attività economica.

Il problema è vasto e complesso e rientra in pieno nelle finalità assegnate dal Regime alle corporazioni, che dovrebbero esser chiamate a collaborare, non soltanto attraverso semplici rappresentanze nei Comitati consultivi esistenti, ma attraverso l'esame e il giudizio di merito di particolari organi corporativi, quali potranno essere individuati nel futuro assetto che lo Stato Fascista intende raggiungere.

c) Occorre che sia adeguatamente risolto il problema del finanziamento delle opere private.

In base alle disposizioni vigenti il proprietario obbligato alla trasformazione fondiaria deve provvedervi con i propri mezzi, facendo assegnamento sui sussidi previsti

dalla legge per le opere di competenza privata, che sono normalmente di un terzo della spesa.

A parte la constatazione che il sussidio statale viene di solito corrisposto in parecchie annualità, dalle quali occorrerebbe rendere più facili, spedite e meno onerose le condizioni di sconto, per gli altri due terzi l'interessato, se non può totalmente anticipare i capitali necessari (e il caso, nel momento attuale sarà senza dubbio assai raro), può procurarseli ricorrendo al credito agrario, direttamente o attraverso il consorzio secondo le modalità previste dall'art. 41 della legge, ovvero attraverso la vendita di una parte della proprietà.

Esaminiamo particolarmente i due casi: è dubbio che il normale credito agrario, con la sua attuale organizzazione, possa provvedere alle esigenze della fase privata della bonifica. Consultando infatti le cifre esposte dalla relazione statistica del Consorzio Nazionale di Credito Agrario di Miglioramento, troviamo che su 1115 domande di mutuo presentate nel periodo 1928-1933 per un importo richiesto di L. 1.998.776.653, sono state ammesse soltanto 617 domande e concessa complessivamente la somma di L. 621.529.530. Il 45% delle domande presentate, per il 69% dell'importo richiesto, non è stato soddisfatto, con tutta probabilità per la precipua ragione della deficienza delle garanzie offerte di fronte a quelle richieste dall'Istituto. Sarà possibile seguire tali criteri di selezione di fronte alla richiesta di mezzi avanzata non più dalla libera volontà dei proprietari, ma per l'esecuzione di opere obbligatorie e rispondenti a finalità sociali più che economiche?

Recentemente si era compiuto un tentativo di facilitare il credito attraverso garanzie non più individuali, ma consortili, con la disposizione del R. D. L. 26 luglio 1929 n. 1530. Però la disposizione stessa, riconosciuta pericolosa appunto per la creazione di speciali privilegi, non è stata mantenuta dalla legge vigente, se non sostanzialmente mutata. La nuova legge, pur estendendo quantitativamente le garanzie ed allargando il campo

di applicazione del credito, lo ha tuttavia intrinsecamente indebolito. Ha esteso quantitativamente le garanzie stabilendo che il credito (totale) del Consorzio verso il proprietario del fondo migliorato, e quindi il credito dell'Istituto verso il Consorzio, gode di privilegio speciale. Ha allargato il campo di applicazione del credito, in quanto la nuova norma vige per tutti i comprensori di bonifica integrale, mentre le precedenti norme sulla materia limitavano la loro efficacia ai comprensori di trasformazione fondiaria. Ma in definitiva ha indebolito la situazione del creditore, in quanto queste precedenti norme, pur limitate ai comprensori di trasformazione fondiaria, attribuivano alle annualità di credito riscuotendo per opere di competenza privata, i privilegi stabiliti per l'esazione delle imposte dirette, cioè un grado pari a quello dei crediti dello Stato, indicati al primo comma dell'art. 1962 C. Civ. e poizore in confronto delle ipoteche e dei diritti reali, mentre la legge nuova pone il privilegio del credito per le opere private dopo quello dello Stato per i crediti indicati nell'art. 1962 C. Civ., e dopo le ipoteche e i diritti reali costituiti anteriormente all'iscrizione del privilegio. Sicchè facendosi oggi luogo ad una operazione di credito per l'esecuzione delle opere di competenza privata in un comprensorio di bonifica, le somme erogate allo scopo vengono a risultare collocate all'ultimo gradino nell'ordine delle prelezioni. Le precedono: *a)* il credito di cui all'art. 1961 C. Civ.; *b)* i crediti dello Stato per tributo fondiario e sovrimposte; *c)* i crediti dello Stato o del concessionario per l'esecuzione, manutenzione ed esercizio delle opere pubbliche di bonifica (art. 21 R. D. 13-2-33 n. 215); *d)* gli altri crediti dello Stato indicati nell'art. 1962 Cod. Civ.; *e)* le ipoteche ed i diritti reali di ogni genere acquistati dai terzi anteriormente all'iscrizione del privilegio speciale, senza esclusione di quei crediti che siano privilegiati sui mobili annessi al fondo e quindi immobili per destinazione (es. prestiti agrari di esercizio, legge 5-7-28 n. 1760).

Con recente provvedimento è stato poi ristretto il cam-

po degli istituti ammessi a compiere operazioni di mutuo per la bonifica integrale garantiti da delegazioni consorziali, inibendole agli Istituti di credito fondiario.

Se quindi ricorrere al credito agrario diviene per il proprietario impresa non sempre possibile, aumenta, senza dubbio, il numero di coloro che devono altrimenti provvedere all'esecuzione dei propri impegni.

Un tentativo di soluzione del problema è stato fatto attraverso la nota forma di contratti fra imprese capitalistiche e consorzi dei proprietari. Se dovessimo giudicare da quanto finora si è fatto in tal senso dovremmo concludere dubitando che la soluzione del problema possa trovarsi su tal via. L'impresa capitalistica ha dimostrato di gradire molto la forma di accaparramento di tutte le opere pubbliche, ha però opportunamente evitato di imbarcarsi nel mare infido dei finanziamenti privati. La constatazione evidente di tale asserto può agevolmente desumersi dalla lettura di uno qualsiasi degli schemi di contratto stipulati, per rilevare che l'impresa capitalistica si riserva di dare inizio all'esecuzione delle opere di competenza privata, soltanto quando dal Consorzio o dai singoli proprietari sia stato preventivamente assicurato il finanziamento delle opere presso un Istituto di credito agrario o altro Istituto finanziatore. Sembra quindi legittimo il dubbio che le difficoltà del finanziamento permangano pressochè totalmente.

Rimane sempre, per chi non trova nel credito o nelle combinazioni con imprese i mezzi sufficienti, la possibilità di vendita volontaria di una parte della proprietà per assicurare alla residua parte i capitali occorrenti per la trasformazione.

In tale ipotesi è bene prevedere le inevitabili conseguenze che si produrrebbero sul mercato fondiario per l'aumentata offerta di terreno, onde arginare un eccessivo ribasso, che venga a porre in condizione il venditore di non riuscire a realizzare neppure quanto stabilito nel caso di espropriazione.

Poichè di fronte alla previsione di una notevole of-

ferta non si è certi della corrispondente domanda di acquisto, occorre poter predisporre un acquirente che garantisca contro ogni tendenza speculatrice.

L'opportunità di costituire appositi enti che possano provvedere all'assorbimento delle terre offerte in vendita e alla conseguente trasformazione, è in tal caso da condividere. Qualunque sia la loro natura giuridica, siano essi enti speciali appositamente costituiti, o gli stessi consorzi, attraverso opportune e distinte sezioni, gli enti in parola dovranno possedere larghi mezzi finanziari per provvedere adeguatamente al compito affidatoli.

Ad essi non potrà mancare l'intervento dello Stato, sia estendendo l'applicazione dell'art. 81 della legge attraverso la garanzia del capitale e degli interessi delle obbligazioni, sia con intervento diretto e speciale contributo nell'interesse, per quei casi nei quali l'immobilizzo debba essere prolungato per il fatto che la terra sia venduta a coloni, che non possono corrispondere l'importo che ratealmente.

Circa la necessità dell'intervento statale, S. E. Serpieri osserva: « Non ci facciamo illusioni circa le possibili perdite, all'atto dello smobilizzo. Molto influirà sulla presenza o assenza di esse e sulla loro misura, l'andamento dell'economia agricola nei prossimi anni, sul quale è ben difficile azzardare previsioni. Ma — anche ammessa la migliore condotta dell'impresa, anche tenuto conto dei contributi di legge alle opere di trasformazione agraria — noi non vogliamo escludere la possibilità di perdite, soprattutto in quei casi nei quali si voglia dare alla trasformazione agraria un ritmo molto rapido e un carattere di grande intensità. Ma se perdite si verificheranno e se avranno in sostanza, null'altro che questo significato: esse diranno che il contributo normale di legge che lo Stato già riconosce di dover dare alle opere di bonifica, pei benefici pubblici ad esse conseguenti è stato dal punto di vista finanziario insufficiente; che cioè una maggior parte del costo della bonifica, in confronto di quella prevista, deve essere assunta dallo Stato per

realizzare quei benefici pubblici che appunto giustificano una impresa passiva per l'economia privata ».

Ci sembra, al riguardo, che non possa però prevedersi una sperequazione di trattamento fra il privato proprietario ed un ente pubblico. Qualora tale constatazione di necessità di ulteriore intervento dello Stato corrisponda all'accertamento del suo precedente inadeguato intervento, anche il privato che abbia assunto l'esecuzione della trasformazione dei propri mezzi deve essere adeguatamente sostenuto, con provvidenze pari a quelle che si crederà dover concedere agli enti pubblici.

Comunque le considerazioni sopra svolte, non già per formulare delle critiche, ma per prospettare e porre in rilievo le difficoltà dell'impresa, concludono a nostro avviso con l'esortazione alla necessità di non derogare dal criterio di *prudente gradualità* che deve essere posta come canone fondamentale della trasformazione, quando essa avvenga senza la prevalenza dello scopo sociale e politico, del quale tratteremo più particolarmente parlando della colonizzazione.

È infatti auspicabile che la necessità del trasferimento della proprietà venga considerata come dura ed inevitabile eccezione, ma che pur debba rimanere eccezione, perchè, anche dal punto di vista nazionale, può non esser desiderabile che una categoria, che nel passato ha avuto campo di dare ripetute prove del suo disinteresse, del suo attaccamento alla terra e che possiede qualità indubbe derivate da lunga esperienza, debba essere sostituita da altra, che simili garanzie può non essere in grado di offrire, e che interviene in un momento particolarmente delicato, facendo affidamento sui contributi statali, pronta all'occorrenza, a riportare allo Stato il bilancio deficitario della propria azienda, onde invocarne il possibile salvamento.

TEMA II.

Bonifica e colonizzazione.

La nuova legge sulla bonifica integrale, nel distinguere in due categorie i comprensori di bonifica, ha voluto stabilire una netta e marcata differenza fra i territori, dove l'intensificazione delle colture conseguente alla bonifica reca bensì un aumento di impiego di mano d'opera, ma senza speciali vincoli per tale aumento, da quei territori dove l'effettuata trasformazione ha lo scopo precipuo di impiegare la massima quantità di lavoro umano per unità di superficie, con residenza stabile e occupazione continua durante l'anno.

La distinzione è fondamentale, soprattutto perchè il vincolo di colonizzazione impone determinati obblighi di appoderamento, che rendono la trasformazione particolarmente onerosa.

Poichè però le esigenze d'ordine politico e sociale possono imporre tale indirizzo, esso deve essere seguito ancorchè possa risultare economicamente meno conveniente.

La legge si è preoccupata di compensare il maggior onere imposto, con l'assunzione a carico dello Stato di una più elevata parte del costo delle opere pubbliche, lasciando però inalterata la quota di concorso nelle opere private. Il che vuol dire che, fatti i conti, l'onere maggiore permane e in misura tutt'altro che lieve, se si considera che, mentre l'importo totale delle opere pubbliche necessarie al risanamento del comprensorio e verso le quali affluiscono i maggiori contributi, subisce nell'un caso o nell'altro assai lieve differenza, la spesa per le opere private per le quali il contributo statale resta invariato, aumenta notevolmente e può ammettersi che divenga all'incirca doppia per l'esigenza del più minuto appoderamento.

Considerando quindi il costo della bonifica non già limitato al solo costo delle opere pubbliche, ma globalmente con quello delle opere private, l'equilibrio finanziario non appare certo ristabilito (1).

Se si volesse rendere possibile anche alla proprietà privata l'esecuzione delle bonifiche di colonizzazione, occorrerebbe anzitutto lasciare ad essa la possibilità di ricorrere ad un contributo integrativo per le opere private, come era già previsto dalle leggi sulle trasformazioni fondiaria di pubblico interesse, e che la nuova legge non ha mantenuto.

È però, malgrado ciò, da dubitare se la proprietà privata possa essere in grado di affrontare un'opera di colonizzazione, quando intervenga l'esigenza della celebrità d'esecuzione, che importa un'adeguata attrezzatura e una abbondanza dei mezzi, dei quali l'iniziativa privata difficilmente dispone.

L'esempio dell'Agro Pontino appare al riguardo oltremodo significativo, e forse, una volta decisa l'attuazione di simili grandiose imprese si potrebbe senz'altro prevedere, come norma, il passaggio delle proprietà da colonizzare all'O. N. C., senza la necessità di ricorrere alla procedura di legge, sapendo di mettere i proprietari in una condizione di inadempienza, che non è nelle loro possibilità di evitare.

(1) Esempio della differenza di costo fra bonifiche di 1.^a e 2.^a categoria.

	Costo totale		Carico dei proprietari per opere				Totale	
			pubbliche		private		L/	Ea.
	per opere	L/Ea	max./	min.	max./	min.		
Comprens. 1. ^a cat. (colonizzazione)	2.500	4.000	400	160	2680	2480	3080	2640
Comprens. 2. ^a cat. (bonifica)	2.000	2.000	500	250	1340	1240	1840	1490

Da disciplinati e devoti militi del Regime Fascista, siamo i primi a renderci conto delle alte finalità sociali e politiche che le grandi imprese di colonizzazione si prefiggono e di fronte al compimento di un'opera invano tentata nei secoli, quale la creazione di una feconda provincia rurale nel luogo delle sterili e mortifere paludi Pontine, riconosciamo che poca cosa può essere il sacrificio dell'attuale proprietà.

Riconosciamo inoltre come l'esigenza colonizzatrice abbia oggi assunto nel programma della bonifica integrale, un peso notevole e talvolta preminente.

Oggi non tanto occorre riscattare campi all'acquitrino e all'abbandono per produrre maggior copia di derrate agricole, quando le esigenze del mercato consigliano nei più importanti settori una disciplina e talvolta una limitazione di alcune culture, quanto permettere ad alcune regioni che soffrono per una eccessiva pressione demografica di sfollare le esuberanze di popolazione per avviarle verso terre, dove numerose masse di lavoratori e braccianti possono gradatamente trasformarsi in coloni e piccoli proprietari, traendo dalla terra stessa il loro sostentamento.

Un concreto programma di colonizzazione però deve essere formulato e soprattutto definito nello spazio e nel tempo.

Dalla seconda definizione, più che dalla prima, può dipendere la possibilità o meno per la proprietà di eseguire le opere.

La definizione dei comprensori di colonizzazione *nello spazio*, è quella che la nuova legge prevede mediante la classifica in 1ª categoria. Si può osservare al riguardo che la legge stessa nel disporre, con norma transitoria (art. 107), il passaggio in prima categoria dei comprensori classificati sotto il regime delle vecchie leggi, ha previsto che non possano ottenere tale classifica se non i comprensori che erano in precedenza compresi fra quelli di trasformazione fondiaria di pubblico interesse.

Tale norma, dovuta forse a preoccupazioni di ordine finanziario, ha peraltro generato un curioso equivoco. Mentre infatti è noto che le classifiche nelle trasformazioni fondiari abbracciano in gran parte terreni collinari e montuosi, che senza dubbio si prestano assai meno di quelli di pianura, alla effettuazione di opere di colonizzazione, restan fuori dalla possibilità di classifica, almeno immediata, zone di bonifica particolarmente adatte alla colonizzazione. Basta notare al riguardo come l'Agro Pontino, che è il solo comprensorio nel quale si stia svolgendo un'operazione di colonizzazione in grande stile, per effetto della citata disposizione si trova a non poter essere immediatamente classificato fra le bonifiche di 1^a categoria!

A parte tale anomalia, sta il fatto che la classifica in 1^a categoria dovrebbe riguardare le zone veramente suscettibili di tale destinazione e pertanto non già estendersi al perimetro di interi comprensori, ma scegliere in essi quelle zone soltanto che risultano particolarmente adatte allo scopo. Tale selezione è imposta anche dall'ampiezza degli attuali perimetri, che obbedendo spesso a considerazioni tecniche seguono criteri oroidrografici, racchiudono terreni fra loro diversissimi per natura, per destinazione, per stato culturale e per suscettibilità.

« I terreni — avverte S. E. Serpieri (1) — dovranno essere adatti per ambiente fisico ed economico — od altrimenti adattabili senza troppo alti costi — in primo luogo alla residenza stabile di una densa popolazione agricola (quindi salubrità, disponibilità di acqua ecc.) e inoltre a ordinamenti agrari caratterizzati da elevato impiego di lavoratori e soprattutto da impiego continuativo di essi ».

La selezione preventiva dei territori è condizione essenziale per la riuscita di imprese di colonizzazione.

(1) *Problemi di colonizzazione*. Discorso tenuto al R. Istituto Superiore Agrario e forestale di Firenze, 28/11/32 XI.

Non basta, come talvolta si è inteso con alquanto disinvolta facilità affermare, la constatazione dello scarso indice demografico esistente in talune regioni per indurre che esse possono senz'altro essere suscettibili di ospitare più intensa popolazione, quando si costruiscano in esse case e poderi.

È facile impresa costruire una statistica (1) della densità demografica esistente nei comuni rurali con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti ed osservare le chiare evidenti differenze esistenti, ma occorre domandarsi se i comuni a densità minima siano e restino tali per cause contingenti facilmente rimuovibili attraverso il risanamento delle terre e l'immigrazione interna, ovvero la scarsa popolazione non sia il risultato della scarsa possibilità che quei terreni offrono per il sostentamento di più numerosa popolazione.

Siamo d'avviso a tal riguardo, che si sia spesso esagerato ad esempio, nel ritenere la Sardegna come una regione suscettibile di grande ed intensa colonizzazione. Esistono senza dubbio in Sardegna, in mezzo alla maggior parte dei terreni montuosi con rocce affioranti, che non possono alimentare che una stentata industria armentizia, anche delle ottime terre coltivabili, ma sono già esse, per la quasi totalità, coltivate dalla popolazione indigena, con metodi forse suscettibili di miglioramento e di intensificazioni culturali, ma intensamente richiesti per le necessità di vita locale, a tal punto che il loro possesso sminuzzato e frazionato sta a dimostrare la fame di terra che concentra le popolazioni sulle oasi migliori della regione.

Un grande e completo esperimento di bonifica agraria e di colonizzazione infatti, qual'è quello effettuato dalla Società delle Bonifiche Sarde in Mussolinia di Terralba, ha senza dubbio risentito della situazione sopra descritta.

(1) MARIO ASCIONE, *Migrazioni Interne. Colonizzazione*. Roma, Società Ed. Lavoro Fascista 1932.

in quanto, per evitare espropri su terreni oltremodo frazionati si è accinto alla dura impresa di bonificare le sterili sabbie dei terreni compresi fra lo Stagno di Sassu al mare, ponendosi nelle condizioni più difficili d'ambiente e di terreno e a grande distanza dalla presa d'acqua per l'irrigazione. Le difficoltà grandissime incontrate dall'impresa e il suo attuale stato di dissesto, malgrado le grandi somme erogate dallo Stato nel comprensorio, sono evidente dimostrazione dell'assoluta necessità, nelle imprese di colonizzazione, di partire in condizioni di ambiente fisico ed economico facilmente adattabile all'ordinamento agrario che si vuol raggiungere.

Definite quindi nello spazio le zone adatte alla colonizzazione, con criteri di oculata selezione, è necessario, a nostro avviso, compiere la seconda e non meno importante definizione, quella del *tempo di esecuzione*.

Chiariamo senz'altro il nostro concetto: le grandi trasformazioni fondiari sono imprese che esigono la preventiva formulazione di un programma tecnico e finanziario per la loro esecuzione. Esso dipende dalle necessità tecniche dell'ambiente da trasformare, in rapporto alle esigenze finanziarie dei mezzi disponibili.

Quando il Duce ha deciso l'esecuzione della più grandiosa opera dell'epoca moderna, la redenzione dell'Agro Pontino, ha con profondo intuito di realtà, compreso come fosse necessario affrontare in pieno e con la massima rapidità un concentramento imponente di forze per vincere le difficoltà ambientali, che avrebbero ostacolato e sommerso qualunque tentativo isolato e sporadico. Compiuto il primo balzo, inaugurando la prima città sorta sull'Agro redento, nel memorabile discorso del 18 dicembre N° a Littoria ha aggiunto: « non saremmo fascisti se già sin da questo momento non precisassimo con la esattezza che è nel nostro costume, con l'energia che è nel nostro temperamento, le tappe future ».

La precisazione s'impone anche per un altro ordine di considerazioni, che riveste la massima importanza. La

classificazione di un comprensorio in 1^a categoria ai fini della colonizzazione non può non apportare, come conseguenza immediata, un turbamento più che naturale, nella proprietà e nell'ordinamento esistente, poichè l'impresa agraria, nella previsione che l'effettuazione della trasformazione possa esigere un profondo mutamento od anche la sua sostituzione, sarà senza dubbio propensa a desistere dall'attuazione di qualunque altro programma di graduale miglioramento. Il timore dell'espropriazione porterà quindi i proprietari a limitare gli investimenti allo stretto indispensabile per non esporsi al rischio di possibili perdite.

Quando invece, contemporaneamente al provvedimento di classifica fosse reso noto con una certa approssimazione ed in base ad un programma prestabilito, quale potrà essere la probabile epoca di esecuzione della trasformazione, i proprietari avrebbero modo di regolare le loro possibilità ed eventualmente e gradatamente attrezzarsi per l'esecuzione delle opere future. Non è escluso in tal caso che, qualora la previsione del programma consentisse un notevole margine di tempo all'inizio della bonifica, qualche proprietario non possa essere in grado di iniziare gradualmente le opere in modo da trovarsi all'epoca stabilita avendo già attuato gran parte della trasformazione, secondo le direttive prefissate. Si avrà quindi uno stimolo a fare ed a operare, basato sulla naturale affezione dell'agricoltore alla terra posseduta, e sulla speranza di evitarne l'espropriazione, a tutto vantaggio della trasformazione agraria, in luogo di un quasi certo arresto di attività, che può essere per tanto dannoso all'economia agricola di intere regioni.

Un piano concreto e definito per il prossimo futuro potrà anche evitare che possano sorgere interferenze fra l'esecuzione delle iniziative di colonizzazione e lo svolgimento del graduale parallelo programma di bonifiche, stabilito per tutti gli altri comprensori. Notevoli interferenze si sono talvolta verificate quando allo svolgimento di trasformazione fondiaria affidata ai Consorzi dei

proprietari, si sono sovrapposte iniziative progettate da altri enti, che talvolta, senza tener conto del piano già preordinato, si prefiggevano immediata attuazione di sporadiche iniziative colonizzatrici, non sempre in territori compresi nei programmi già elaborati e comunque esigenti radicali trasformazioni dei programmi stessi.

Iniziative sporadiche di tal genere dovrebbero essere il più possibile eliminate, perchè poco pratiche ed atte a creare più intralcio che utile. Siamo d'avviso che la molteplicità degli enti non possa risultare che dannosa: ove alla trasformazione non possono provvedere i Consorzi secondo le leggi usuali e normali della bonifica, esiste già l'ente appositamente creato ed attrezzato per tal genere di imprese eccezionali: esso è l'Opera Nazionale Combattenti, che gode dello specialissimo privilegio della facoltà di chiedere l'espropriazione dei terreni da trasformare, indipendentemente dal verificarsi della condizione di inadempienza dei proprietari. Facoltà questa eccezionale e soltanto giustificata dalle alte finalità dell'Opera, legate ad un doveroso tributo di riconoscenza della nazione verso i Combattenti, ed inoltre circondata da garanzie perchè se ne faccia equo esercizio.

Tale facoltà non potrebbe essere estesa ad altri enti senza creare pericolose deviazioni e senza gravemente infirmare il principio del rispetto della proprietà, che è canone fondamentale del Fascismo.

La formulazione e la precisazione del programma di colonizzazione dovrebbe naturalmente essere armonizzato col più vasto programma di bonifica integrale, che, come abbiamo ampiamente dimostrato trattandone in altra comunicazione, ha invece assoluta necessità di svolgersi con prudente gradualità senza pericolosi sbalzi, e cercando il più possibile di evitare l'accrescersi oltre misura della massa, già notevolissima, dei debiti gravanti sulla produzione agricola.

È evidente che i due programmi si compenetrano e si completano vicendevolmente e che mentre l'uno persegue scopi prevalentemente sociali e politici, l'altro deve ri-

spondere a finalità economiche in armonia con l'indirizzo generale della produzione e con le sue esigenze.

Il raggiungimento di una unità di comando nei due settori della bonifica e della colonizzazione è a tal fine certamente auspicabile, come elemento chiarificatore e garanzia di successo.

TEMA III.

Il Consorzio come organismo di Bonifica Integrale.

Il Consorzio è per la sua stessa natura un organismo di bonifica integrale: fin dalle sue più remote origini esso ha tratto la sua ragione d'essere dalla necessità del coordinamento fra l'interesse pubblico della bonifica e le esigenze legittime della proprietà privata.

Naturalmente, ed in conseguenza dello sviluppo preso dalle opere pubbliche per l'esecuzione di un programma così vasto quale quello impostato dalla fondamentale legge del 24 dicembre 1928, l'importanza dei compiti *integrali* del consorzio è andata man mano accentuandosi, fino a diventare prevalente in esso il compito di integrazione e di coordinamento fra l'attività statale conferitagli quale concessionario di opere pubbliche, e l'attività privata, che deve necessariamente seguire la prima per assicurare il raggiungimento delle complesse finalità economiche e sociali che la bonifica si prefigge.

Già come esecutore e concessionario dello Stato per le opere pubbliche si era accordata al Consorzio la preferenza su ogni altro concessionario privato, ritenendolo meglio idoneo a garantire l'esecuzione più economica e perfetta delle opere, appunto perchè amministrato e gestito da coloro che sopportano, in parte e con lo Stato, il carico delle spese.

Ma non soltanto per questa riconosciuta qualità al Consorzio è stata conferita l'esclusività della concessione, ma anche, e principalmente, per assicurare il coordinamento tempestivo ed utile nell'esecuzione delle opere pubbliche e private.

A tale concetto risponde la definizione che del Consorzio ha dato S. E. Serpieri: « strumento mirabile, nel quale la vecchia antitesi fra attività statale e attività privata può essere superata chiamando non l'organismo burocratico dello Stato, ma gli stessi proprietari, il loro spirito pratico, il loro amore alla terra, all'esecuzione anche delle opere di competenza statale » (1) ed ancora in relazione al concetto stesso, la precisazione dei compiti da lui stesso definiti: « compito del Consorzio è la progettazione ed esecuzione della *bonifica integrale* in quei territori che organi superiori dello Stato scelgono e delimitano, in ragione degli alti interessi nazionali connessi con la loro trasformazione; progettazione ed esecuzione di tutta la bonifica integrale — dalle grandi opere di interesse comune del territorio, alle modeste opere di interesse d'un singolo fondo — in quanto le une e le altre necessarie alle nuove forme di agricoltura che andranno nel territorio instaurate » (2).

Come l'ordinamento del consorzio si è venuto adeguando a tali compiti e a tali direttive?

Risponde l'ordinamento attuale alle finalità assegnate al Consorzio o necessita provvedere ad una riforma della sua struttura?

A questi due quesiti cercheremo di trovar risposta attraverso un breve esame obiettivo della situazione, basato soprattutto sull'esperienza che si è venuta maturando in questo periodo di eccezionale attività bonificatrice.

L'ordinamento interno del Consorzio è fondamentalmente rimasto quello che le precedenti leggi avevano creato, si è soltanto accentuata sempre più in esso l'ingerenza statale, sia sotto forma di interventi diretti di Governo sia sotto forma di vigilanza e controllo da parte dell'Associazione Nazionale dei Consorzi, che è organo

(1) S. E. SERPIERI, *Compiti dei Consorzi di bonifica e direttive dell'Associazione*. Roma, 26 Giugno 1929.

(2) *Bonifica integrale ed economica corporativa*. Pisa, 24 gennaio 1931.

parastatale posto alle dirette dipendenze del Sottosegretariato.

Lo Stato infatti, oltre a riservarsi in via eccezionale la costituzione d'ufficio dei consorzi — eccezione alla quale finora non si è mai avuto ragione di ricorrere, rendendosi piuttosto necessario porre un freno all'eccessivo manifestarsi di spontanee iniziative consortili — si è riservato la facoltà di avocare a sè la nomina del Presidente; di prorogare d'ufficio i termini di rinnovazione delle cariche; di provvedere al raggruppamento, alla fusione e alla soppressione dei Consorzi e degli uffici; di intervenire genericamente ed in via surrogatoria mediante scioglimento delle Amministrazioni e nomina di Commissari; di affidare all'Associazione Nazionale la gestione straordinaria dei Consorzi.

È quindi soltanto per aumentare le possibilità d'intervento e di guida dei Consorzi da parte dello Stato che sono state introdotte sostanziali riforme all'ordinamento di tali enti.

È peraltro da notare che i provvedimenti sopra elencati, eccezion fatta per la nomina d'ufficio del Presidente che può avere efficacia continuativa e normale, sono provvedimenti a carattere straordinario, cui lo Stato ricorre quando si manifestano inconvenienti gravi nella gestione e nella condotta dell'Ente, tali da compromettere il raggiungimento delle finalità ad esso assegnate.

Fra le forme d'intervento straordinario, che conferiscono direttamente ad un delegato dello Stato (Commissario o Associazione) la gestione del Consorzio allontanandone i proprietari e i loro delegati, e la gestione ordinaria normale, non esiste alcuna altra forma intermedia. Si va cioè da un ordinamento tipo societario, che è rimasto aderente alle buone regole fondamentali del diritto comune, e vincolato a regolamenti legislativi non perfettamente in armonia con le mutate esigenze e con la sopravvenuta posteriore legislazione, ad un ordinamento eccezionale in cui il Consorzio praticamente scompare ed

è lo Stato direttamente che, a mezzo di suo delegato, ne cura la gestione.

Questo divario ha portato per conseguenza che, nell'attuale periodo di intensa attività e per ragioni di contrasto locale che occorreva superare, si siano notevolmente moltiplicati gli interventi statali ed estese le gestioni straordinarie.

Nel periodo dal 1928 ad oggi ci sono stati infatti:

1) N. 45 gestioni straordinarie commissariali, interessanti la superficie di Ea	831.843
2) " 14 gestioni dirette dall'Associazione, interessanti la superficie di Ea	281.644
3) " 21 consorzi raggruppati con gestione commissariale, interessanti la superficie di Ea	639.190
Totale Ea	1.752.117

La superficie totale interessata risulta quindi notevolmente estesa e tale da rappresentare circa il 40% della totale superficie dei consorzi in attività di funzionamento.

Altra conseguenza che si è verificata è il prolungarsi nel tempo delle gestioni straordinarie, delle quali alcune, e non fra le meno importanti, sono in atto da oltre un quinquennio, nè è dato presumere che possano entro breve termine tornare alla normalità.

La questione ha opportunamente preoccupato in varie occasioni il Sottosegretariato riconoscendosi che la gestione straordinaria prolungata eccessivamente avrebbe in pratica condotto a rinunciare al pregio di unificazione e coordinamento dell'attività pubblica e dell'attività privata, che costituisce la caratteristica essenziale del Consorzio, giacchè appunto l'iniziativa e l'interesse privato possono interamente esprimersi soltanto quando il Consorzio abbia i suoi organi normali, che sono esponenti diretti dei proprietari maggiormente interessati all'opera di bonifica.

Per ovviare a tale inconveniente, recentemente in seguito a voto espresso dalla Confederazione degli Agricoltori, il Sottosegretario ha disposto che l'Associazione in-

viti i commissari a nominarsi una consulta formata « dei proprietari più idonei e che rappresentino le più notevoli correnti di interessi in seno ai consorzi » con funzioni esclusivamente consultive e di controllo, specificando i casi in cui la consultazione sia obbligatoria (proposta di bilanci, piani di classifica per la ripartizione dei contributi, piani generali di bonifica ecc.).

La norma in via di applicazione, apporterà, senza dubbio, benefici risultati, eliminando ragioni di dissenso e ricostituendo, sia pure in misura ridotta, quell'indispensabile collegamento che, ripetiamo, costituisce elemento base nell'organizzazione consortile.

Sembra sia stato anche ammesso che di tali consulte possono far parte anche i rappresentanti delle organizzazioni sindacali interessate (agricoltori e lavoratori agricoli), ancorchè non rivestano la qualifica di proprietari contribuenti e consorziati.

Questo temperamento che è però sempre riferito ad uno stato di cose eccezionale e, teoricamente almeno, transitorio, ha fatto sorgere il quesito se potesse risultare utile ed opportuno cambiare la norma eccezionale in ordinaria, almeno per quei consorzi che si assumono il compito di provvedere alla trasformazione agraria dei terreni per conto dei proprietari interessati, sostituendoli per quanto possa occorrere all'integralità della bonifica (1).

Siamo d'avviso al riguardo che tale riforma non sia scevra di inconvenienti e che non si possa adottare come norma, sia pure in determinati casi, quello che è stato dalla legge creato soltanto per casi eccezionali. Riteniamo invece che un tale problema dovrebbe essere studiato e risolto a parte, armonizzando opportunamente le esigenze del funzionamento dell'Ente nel modo più adatto alle importanti funzioni ad esso affidate, con la natura fondamentale del Consorzio formato e composto di pro-

(1) SERPIERI, *La legge sulla Bonifica Integrale nel 1.º anno di applicazione* (pag. 94).

prietari interessati. Tali due esigenze possono, a nostro avviso, conciliarsi lasciando fondamentalmente invariata la struttura organica del Consorzio, quando si sostituisca in parte la designazione all'elezione, secondo le direttive introdotte dal Fascismo in importanti settori della vita pubblica, quando le amministrazioni elettive abbiano dato ripetuta prova di scarsa capacità.

Chiariamo meglio il nostro pensiero: non riteniamo che il Commissario del Governo e la consulta degli interessati, che si è pensato poter paragonare con l'istituto podestarile, possa sostituire i normali organi amministrativi del Consorzio, perchè profonda è la differenza esistente fra gli organismi politici, retti dal sistema podestarile, e gli organismi economici ai quali indubbiamente il Consorzio appartiene.

Lo scarso fondamento di tale paragone è stato opportunamente rilevato dal Sottosegretariato, che osservava al riguardo « non trattarsi, nel caso di consorzi di bonifica di elettoralismo analogo a quello adottato dal precedente regime per gli enti locali, ma soltanto della prevalenza accordata alla maggioranza degli interessi nell'amministrazione degli affari comuni, analogamente a quanto avviene in tutti gli organismi a base associativa ed a fine economico » (1).

Nel consorzio infatti non esiste l'elezione delle cariche con le modalità e i sistemi che fortunatamente il Fascismo ha spazzato dalla vita politica nazionale; nei consorzi la *forma elettorale* è identica a quella delle società commerciali, nelle quali evidentemente nessuno sognerebbe abolire l'assemblea dei soci, quand'anche la Società riguardasse ed amministrasse un considerevole servizio pubblico. Nel consorzio inoltre il singolo vota in *ragione di interesse* e non come persona; lo scopo della

(1) Ministero Agricoltura Foreste — Direzione Gen. Bonifica Integrale — lettera n. 9800 Div. 1.^a alla Confederazione Nazion. Fascista degli Agricoltori.

elezione è chiaramente ed esclusivamente di tutela di interesse patrimoniale.

Un sistema commissariale munito di consulta, troverebbe quindi riscontro più che nell'ordinamento fascista degli enti autarchici, nel vecchio ordinamento della legge dell'11 maggio 1855 del Regno delle Due Sicilie, quando l'amministrazione generale della bonifica, organo statale, operava localmente entro i perimetri di interesse chiamati « confidenze », costituendo in esse commissioni di « idonei e probi proprietari per vigilare da vicino il buon andamento di ciascuna bonifica » (1).

Constatato quindi come nessuna preoccupazione di principio, possa e debba influenzare un'eventuale riforma, osserviamo che il mantenimento normale di un regime d'amministrazione eccezionale nuoce senza dubbio a quell'armonico e intimo coordinamento fra interesse pubblico e privato che è tanto più necessario, quanto più il consorzio si addentra nella fase privata della bonifica.

L'esperienza recentissima di un grande Consorzio retto da una siffatta forma eccezionale, ha largamente dimostrato infatti che il collegamento si era attenuato e quasi perduto proprio quand'esso avrebbe potuto risultare della massima efficacia, eliminando molte opposizioni che una più intima partecipazione degli interessati alla vita dell'ente, avrebbe forse permesso di superare.

Concludendo pertanto su tale argomento, riterremmo che una riforma degli ordinamenti consortili potrebbe svilupparsi sulla base del pieno mantenimento delle assemblee per l'elezione con voto in ragione d'interesse del Consiglio dei Delegati, dovunque possibile tali elezioni dovrebbero avvenire per sezioni comunali in modo da nominare fiduciari locali. Nel complesso dei fiduciari locali, che compongono il Consiglio dei Delegati dovreb-

(1) R. CIASCA, *Storia delle bonifiche del Regno di Napoli*. Bari, 1928.

bero essere scelti il Presidente e i consiglieri d'amministrazione.

Essi, in determinati casi, anzichè per elezione, potrebbero essere chiamati per designazione, riservando allo Stato (Sottosegretariato o Associazione), la nomina del Presidente, e alla organizzazione sindacale degli agricoltori la scelta dei consiglieri.

Poichè parliamo di organizzazione sindacale degli *agricoltori*, è bene subito chiarire che tale organizzazione, nella sua qualità di legittima rappresentante di *tutti i consorziati contribuenti*, è la sola che abbia la possibilità e la facoltà di designare agricoltori consorziati, propri rappresentati ed organizzati, agli organi amministrativi dei Consorzi.

Poichè si sono avanzate richieste di partecipazione ai consigli d'amministrazione dei consorzi da parte dell'Organizzazione dei lavoratori e dei tecnici agricoli, non sembra che tali richieste possano avere alcun fondamento.

La legge infatti prescrive che all'amministrazione dei consorzi non possono partecipare se non i diretti interessati, e tali non sono che i proprietari che costituiscono il consorzio e ne pagano le spese.

Altro è consulta ed altro amministrazione, l'una è chiamata dall'amministrazione responsabile soltanto a dar pareri su determinati argomenti, l'altra è invece chiamata ad amministrare direttamente e se nel primo caso può essere ammessa la presenza di rappresentanti interessi indiretti, nel secondo caso tale rappresentanza non sarebbe legalmente possibile.

In entrambi i casi va considerato il diverso peso fra l'interesse diretto di chi è chiamato a sopportare le alce, i rischi e le spese della bonifica da chi è destinato invece a trarre dall'attuazione delle opere un utile certo e sicuro, e soltanto per questo viene ad avere un interesse indiretto all'attuazione dell'opera.

Gli agricoltori (proprietari grandi e piccoli) pagano annualmente somme non indifferenti di proprio contri-

buto, che sono ammontate per il passato anno 1933 a L. 70.567.970; se si considera che quasi tutti i consorzi del Mezzogiorno sono alla fase iniziale e che dovranno in futuro adeguarsi alle quote di contribuenza delle bonifiche settentrionali, saranno annualmente qualche *centinaio di milioni* di contributi che gli agricoltori sono chiamati a pagare e che danno diritto alla valutazione di ben diverso interesse nei loro riguardi che non per altre categorie, soltanto spettatrici anche se interessate, mentre impongono il dovere alle loro rappresentanze sindacali di occuparsene.

Notisi ancora che i contributi rappresentano solo una parte degli oneri che la proprietà agricola si assume, in quanto riguardano la quota parte delle opere pubbliche posta a suo carico, insieme con la manutenzione e le spese generali. Poichè però la bonifica integrale non si arresta alla fase di esecuzione delle opere pubbliche, nella quale si tiene a rilevare il carico preponderante assunto dallo Stato, ma comprende anche la fase privata, ove la contribuzione statale è assai minore, nella ripartizione totale degli oneri può affermarsi che gli agricoltori vengono a sopportare il maggior carico della spesa che nei casi di più largo intervento statale può al più ridursi pressochè uguale.

Si può inoltre ricordare che anche il largo intervento dello Stato giustificato dalle prevalenti finalità d'interesse pubblico delle opere è fatto a spese dei contribuenti, dei quali la massima parte è pur sempre rappresentata dai proprietari terrieri.

Concludendo pertanto si può rispondere ai quesiti che ci eravamo posti, constatando come il largo ricorso alla gestione straordinaria, effettuato in quest'ultimo periodo, può essere indizio di una non perfetta rispondenza dell'ordinamento attuale dei consorzi ai maggiori e più ardui compiti loro conferiti. Ma nel prospettarsi qualsiasi riforma nella struttura e nel funzionamento dei Consorzi occorre non perdere di vista la natura essenziale dell'Ente, compendiata nella chiara definizione

dell'On. Serpieri, occorre cioè pur sempre che siano gli stessi proprietari « col loro spirito pratico e il loro amore alla terra » chiamati all'esecuzione delle opere di bonifica integrale, altrimenti non più opererebbe il « Consorzio » sintesi di attività statale e privata, ma soltanto l'attività statale esplicantesi, a mezzo di diretto delegato, che può valersi o meno degli interessati, a solo scopo di consultazione. Non più *Consorzio* quindi ma « circolo d'imposizione » o « confidenza ».

Si può invece snellire l'organismo, togliere alcuni soverchi impacci elettorali, ricorrere alla selezione, alla scelta e alla designazione degli amministratori con metodi fascisti, purchè però dirigenti ed amministratori rivestano per sempre, nella normalità dei casi, la figura essenziale dell'interessato diretto.

Naturalmente un'eventuale riforma dovrebbe riguardare i soli consorzi di esecuzione delle bonifiche, e principalmente quelli che operano in territori definiti *bonifiche di trasformazione*. Nessuna necessità di riforme si avverte infatti per i Consorzi di manutenzione e per quelli di miglioramento fondiario i quali ultimi, ancorchè compresi nella dizione generica di Consorzi di bonifica integrale, sono organismi nettamente diversi e profondamente distinti dai Consorzi di bonifica. La legge infatti non conferendo loro la qualifica di persone giuridiche pubbliche e limitandone la facoltà di esazione dei contributi con i privilegi fiscali, ha voluto nettamente ed inequivocabilmente riaffermare, a tutti gli effetti, la loro natura prevalentemente privatistica.