

AVV. PROF. SILVIO TRENTIN

Per un nuovo orientamento della legislazione
in materia di bonifiche in rapporto alle
presenti esigenze dell'economia nazionale.



VENEZIA

TIPOGRAFIA DELLA « COOPERATIVA CASA DEL POPOLO »

1919

Per un nuovo orientamento della legislazione in materia di bonifiche in rapporto alle presenti esigenze della economia nazionale.

I.

Conclusa, dopo quattro anni di catastrofici rivolgimenti, la più grande guerra che la storia ricordi, il mondo viene ora rinnovandosi sulla base di quei principi che la realtà, messa improvvisamente a nudo attraverso il crollo di tutte le tradizioni e la dolorosa scomparsa di ogni più inveterata illusione, scopre ogni giorno nella loro forza irresistibile e nei loro fatali risultati. La dura sanguinosa esperienza ha rivelato d'un tratto, singolarmente a tutte le nazioni civili, nei termini più semplici ed elementari e con gli imperativi più categorici, la ragione vera e le indispensabili esigenze della loro vita individuale quali organismi autonomi, mettendo ciascuna di esse, al disopra ed al di fuori di qualsiasi artificio storico o sentimentale, faccia a faccia con lo stesso angoscioso problema dell'esistenza.

Per l'Italia, date le numerose molteplici cause di squilibrio che, alla vigilia del conflitto nel quale con intuito sicuro essa doveva gettare tutte le proprie energie, esistevano fra la consistenza e la efficacia, tanto formale che sostanziale, del suo organismo politico ed economico e la entità e la importanza delle sue naturali funzioni, questa generale revisione dei valori e delle leggi dovette imporsi con una necessità e con una improrogabilità anche maggiori che altrove, investendo tutti gli istituti ed allargandosi ad ogni manifestazione di attività sia individuale che collettiva.

Lo spettacolo al quale da qualche mese assistiamo è sufficientemente significativo: il Paese, mentre sta ricomponendo dopo lo sforzo sovrumano le proprie membra, deve (per la cecità assurda dei piccoli uomini che ne hanno durante la guerra rette le sorti nell'onesta ed ingenua illusione che, firmata la pace, esso potesse tranquillamente riprendere, senza mutamenti e senza scosse, la propria strada al punto in cui quattro anni or sono era stata interrotta), il Paese deve, in una permanente crisi di sentimenti, di aspirazioni e di orientamenti, rinnovare d'improvviso (sfornito purtroppo di ogni preparazione) tutto il suo tradizionale ordinamento per non cadere fiaccato, dopo la vittoria meravigliosa, sotto il peso delle nuove esigenze insoddisfatte.

Nel campo economico, in Italia, i così detti problemi del dopo guerra, sui quali, per la peregrina iniziativa del governo si diletta scolasticamente od accademicamente per lunghi mesi tanti uomini di buona volontà, si prospettano più che in ogni altro con un carattere di imperiosa urgenza. La verità venuta a galla senza eufemismi in questi primi tentativi di riassetto nazionale è semplice nella sua tragica crudezza: la nostra formale indipendenza politica manca di un vero sostanziale contenuto; il funzionamento della nostra vita collettiva è assolutamente precario; tutte le nostre forze ed ogni nostro organismo mancano dei mezzi indispensabili per la loro espansione: le industrie, i commerci, la mano d'opera, i trasporti, l'agricoltura; la povertà ci insidia, nonostante ogni nostra rinuncia, persino nell'esistenza materiale, subordinando ai capricci dello straniero lo stesso approvvigionamento alimentare. Da ogni parte si corre ora ai ripari sotto la spinta del bisogno, tendendo con ogni sforzo per quanto con tardiva rescipiscenza, a valorizzare a qualunque costo le ricchezze sinora dimenticate; e più forte soprattutto si ripete il grido ammonitore: torniamo alla terra!

La lucidità che sempre assiste nelle risoluzioni supreme fa scorgere anche in questa circostanza la sola via della salvezza.

Bisogna però che l'invocazione ed il comandamento non restino, come troppe volte ormai, pure esclamazioni retoriche o non rappresentino un semplice proposito strappato senza convinzione dalla paura, destinato perciò a deludere non appena una qualsiasi nuova provvisoria ed artificiale sistemazione dei rapporti internazionali crei ancora una volta l'illusione di aver superato il pericolo. Bisogna che il rifiorimento e la intensificazione dell'agricoltura nazionale concentrino senza eccezioni e senza travimenti tutte le nostre energie ed assorbano tutti i nostri sacrifici; occorre, in modo particolare, che con un lavoro tenace, silenzioso, instancabile, vengano redente in Patria tutte quelle terre che la malignità della natura o la imprevidenza e la pusillanimità degli uomini escludono sacrilegamente da ogni funzione produttiva.

Tra gli infiniti provvedimenti che si stanno escogitando per fronteggiare la crisi, quelli diretti ad incrementare, all'infuori di ogni limite, le bonificazioni idraulico-agrarie devono essere concretati immediatamente ed in base ad una completa visione del fondamentale problema. Guai se l'occasione provvidenziale offerta dalle angustie recenti e presenti non venisse afferrata!

Per raggiungere l'intento saranno necessarie alcune riforme legislative ed occorrerà animare di spirito nuovo le disposizioni che già da un quarantennio governano la materia. Con il presente studio io intendo, appunto, di passare in rassegna nei loro generali criteri informativi queste disposizioni e di vagliarne la attitudine a soddisfare le eccezionali esigenze della vita nazionale.

II.

L'interesse dello Stato a concorrere direttamente nella esecuzione delle opere occorrenti per conseguire la bonifica dei terreni paludosi od incolti trovò per la prima volta (se si eccettuino le ordinanze, gli editti, i decreti dei governi costituiti nella Penisola antecedentemente alla unificazione, i quali provvedevano, per lo più in forma occasionale a particolari contingenze e risultavano perciò

configurati ad una singola concreta fattispecie), trovò per la prima volta il suo giuridico istituzionale riconoscimento ed ebbe apprestati i mezzi indispensabili alla sua realizzazione nella legge fondamentale del 25 Giugno 1882 dovuta alla iniziativa geniale e coraggiosa del Ministro Baccarini. I principi che per essa furono consacrati, per quanto a causa di insipienza di governi e di ristrettezze di bilancio non abbiano potuto in seguito raggiungere che in minima parte i benefici che dalla loro applicazione dovevano legittimamente attendersi, rivelano senza dubbio un sapiente apprezzamento della natura e dell'importanza del problema, riuscendo a creare tutta una serie di rapporti giuridici singolari, dai quali alla sua volta trae origine una particolare specifica funzione dell'amministrazione pubblica.

Consideriamo questi principi tutt'ora vigenti nella loro essenza, sotto il duplice aspetto dell'originario loro significato e della pratica interpretazione alla quale, attraverso una lunga esperienza, andarono soggetti, allo scopo di accertare se essi abbiano esaurito ogni loro efficacia o se, eventualmente, sieno suscettibili, in rapporto al nuovo aspetto assunto dall'argomento che ci interessa, di nuovi fecondi risultati.

Il concetto fondamentale, al quale si riporta tutto il sistema della legge, è che la esecuzione delle opere di bonifica, sia che attraverso di esse si realizzi un grande miglioramento igienico o si conseguano rilevanti vantaggi agricoli, sia che esse si propongano finalità più modeste, implichi sempre l'esercizio di una speciale funzione amministrativa. Affermato, infatti, dal legislatore il dovere del governo di tutelare e di ispezionare tutte le opere di bonificazione, queste vengono variamente configurate in relazione alla particolare importanza dello scopo al quale intendono, ed in confronto di ciascuna di esse (concepita nella loro essenza quali opere di pubblica utilità) ed al modo con cui dovranno tradursi in atto, viene predisposto, nei suoi mezzi concreti, l'intervento dello Stato; di guisa che risulti sempre salvaguardato il generale interesse dal quale mai possono considerarsi disgiunte (V. Art. 1 e 5 del l. u. 22 Marzo 1900).

Per conseguenza, alla stregua di questo principio, nessuna attività privata anche esigua per importanza, potrebbe esplicarsi nella materia, indipendentemente da un preciso coordinamento con la attività statale. In effetto, però, i mezzi pratici con i quali si è cercato di attuare questo coordinamento, a causa della preoccupazione di non imporre al Tesoro oneri eccessivi, mancarono di quella efficacia che avrebbe dovuto garantire una conveniente prosecuzione dello scopo proposto alla amministrazione pubblica.

Avendo riguardo esclusivamente all'elemento della estensione perimetrale, il legislatore classificò in linea di massima le opere di bonifica in due grandi categorie: nella prima includendo quelle da eseguirsi direttamente dallo Stato o per concessione dagli Enti locali e dai Consorzi degli interessati; alla seconda attribuendo quelle alle quali devono provvedere i privati proprietari, isolatamente o riuniti in Consorzio.

La classificazione avrebbe assunto importanza se fosse stato contemporaneamente predisposto che tutto il territorio nazionale, suscettibile di trasformazione igienica od agraria in forza di una qualsiasi forma di bonificazione, venisse accuratamente censito e distribuito in altrettanti bacini quanti fossero richiesti dalla varietà delle condizioni idrografiche, per modo che riuscisse possibile defi-

nire, in concreto, la natura dei lavori necessari per raggiungere l'integrale prosciugamento ed organizzare le attività necessarie alla loro esecuzione. Ridotta invece alla modesta funzione di offrire un semplice criterio per accertare la misura del contributo finanziario dello Stato al costo dell'opera, e sfornita della forza obbligatoria occorrente per la sua immediata attuazione, la classifica così formulata doveva riuscire inadatta a garantire, indipendentemente dalle iniziative singole dei privati proprietari, l'efficace proseguimento del compito assunto dallo Stato, in questo campo, ad oggetto della propria attività.

Stabilisce, è vero, la legge che le opere di prima categoria debbano considerarsi quali opere statali, per cui esse non possano essere eseguite, nel caso che lo Stato stesso non vi provveda direttamente, se non per mezzo dell'istituto della concessione ed attraverso ad una organizzazione particolare che conferisce la veste e le prerogative di ente pubblico al soggetto giuridico che vi sovraintende, ed è vero anche che per la attuazione delle opere di seconda categoria è previsto il sorgere di consorzi obbligatori della cui costituzione la pubblica amministrazione si riserva in alcuni casi l'iniziativa; ma è anche vero che in pratica, nell'una e nell'altra ipotesi, è ai singoli in quanto tali, in quanto cioè nell'opera pubblica considerino in base ad apprezzamenti particolaristici convenientemente soddisfatto il loro particolare interesse, che è affidato l'esercizio delle attività indispensabili alla realizzazione di un fine d'ordine generale. Il che è evidentemente assurdo. Se, infatti, lo Stato raffigura il complesso delle funzioni e dei mezzi diretti nel loro svolgimento e con il loro impiego a conseguire la redenzione di terreni malsani ed incolti quale oggetto di un pubblico servizio, esso deve preordinare in forma autonoma e permanente le condizioni per il suo regolare sviluppo. Gli interessi particolari, che da quel servizio risulteranno influenzati, dovranno certamente essere assunti a speciale considerazione; ma ad un unico intento, però: all'intento, cioè, di curare in ogni guisa la loro conciliazione con l'interesse pubblico al quale si trovano compenetrati, non già di subordinare, sia pur in via d'eccezione, il soddisfacimento di questo al rispetto delle molteplici esigenze di quelli.

Non voglio, si badi, con ciò affermare che lo Stato debba assumersi direttamente la gestione del servizio in parola; chè, anzi, considerazioni, ad un tempo, d'ordine dottrinale e di indole pratica, le une e le altre suffragate dall'esperienza, condannano la adozione di un siffatto sistema; ma intendo soltanto di mettere in rilievo come il riconoscimento del carattere pubblico concesso, in linea di principio, a tutte le opere di bonifica, per riuscire produttivo dei risultati propostisi dal legislatore, avrebbe dovuto essere integrato dal concreto accertamento dell'entità complessiva delle opere stesse e dalla determinazione, in forma coercitiva, dei mezzi che, in rapporto al generale interesse, ne potessero assicurare il più razionale compimento.

Non si obietti che esistono delle Tabelle allegate al t. u. del 22 Marzo 1900 nelle quali le più importanti bonifiche di prima categoria, da eseguirsi o in corso di esecuzione, trovansi elencate, e che altre leggi successive hanno provveduto a completare di quelle tabelle medesime la enumerazione non avente carattere tassativo; perchè, a parte la circostanza che i criteri in base ai quali l'elenco fu compilato son puri criteri di approssimazione sommaria, inetti perciò a dare una visione esatta della entità del problema, manca nel nostro sistema

legislativo, da un lato, la possibilità di dare, obbligatoriamente e dentro limiti di tempo definiti, esecuzione, all'infuori di ogni concorso da parte dell'iniziativa privata, alle opere in questa guisa dichiarate indispensabili alla realizzazione del pubblico interesse, e, dall'altro, appaiono sproporzionati alla importanza dello scopo, anzi irrilevanti, gli stanziamenti destinati a finanziare l'impresa.

In altri termini, la legge prospetta le varie forme che possono essere seguite per giungere all'esecuzione di una opera di bonifica, ma non solo non precisa in quali casi l'una forma debba prevalere sull'altra, sibbene non offre alcuna sanzione la quale garantisca che, in un modo o nell'altro, l'opera venga effettivamente eseguita.

Molti dei lavori ai quali si riferiscono i più antichi elenchi del 1885, sono ancora allo stato di progetto, mentre la maggior parte degli altri, in tanto poterono eseguirsi in quanto ad essi vi attesero, usufruendo delle facilitazioni loro accordate, i privati proprietari, costituiti in Consorzio concessionario del pubblico servizio.

È evidente che in questo modo la questione non potrà mai essere risolta, e che se veramente si vuole, nelle attuali tristissime contingenze nazionali, trovare nella attività bonificatrice l'espedito più sicuro per alimentare di nuove forze rigogliose la vita economica del Paese, bisogna dare ai giusti principii con i quali si è cercato di definire nella sua essenza lo scopo al quale quella attività stessa intende, più logiche e concrete e inesorabili consacrazioni.

In linea normale, riconosciuto come indispensabile che, per la pratica realizzazione di alcuni compiti propri dello Stato, sia necessario che determinati atti vengano ad ogni costo posti in essere ed abbiano a svolgersi secondo una particolare definita procedura, dovrebbe la stessa pubblica amministrazione perseguire direttamente l'interesse che di quegli atti costituisce l'oggetto, allargando in suo confronto le funzioni dei propri organi esecutivi.

In effetto, nella materia nostra, come si è visto, per le opere classificate di 1ª categoria, la legge vigente stabilisce che, in linea di principio, esse debbano essere eseguite dallo Stato.

Non è questa, però, la soluzione che si propugna, come quella che possa eliminare i molti ritardi, le grandi deficienze, i gravi inconvenienti sino ad oggi lamentati. Lo Stato, anche nella forma recentemente assunta attraverso le molteplici e sempre nuove ingerenze della sua attività nel campo sociale ed in quello economico, non rivela alcuna attitudine a presiedere e gestire per proprio conto la costruzione di opere estremamente complesse, quali sono le opere di bonifica, nelle quali a quello pubblico si compenetra e si intreccia, nelle foggie più diverse, l'interesse privato. La sua speciale organizzazione burocratica basantesi su di un minuzioso ordinamento gerarchico di uffici sforniti di ogni precisa determinazione di competenza e sottratti sostanzialmente ad ogni responsabilità; l'accentramento di tutte le funzioni negli organi ministeriali; la lentezza, la pesantezza e la complicazione propria del sistema dei controlli, rappresentano altrettanti ostacoli al rapido economico ed efficace svolgimento, per mezzo di un azione amministrativa diretta, di quel grandioso programma di lavoro che sarebbe conseguente al proposito di attuare, con coraggio ed energia, la più rapida redenzione delle nostre terre incolte.

Del resto, a prescindere dalle considerazioni svolte, la pratica, su questo

punto, ha fornito occasione per eloquenti ammaestramenti. Le poche bonifiche che lo Stato ha voluto eseguire direttamente costituiscono, sia dal punto di vista della riuscita delle opere, sia dal punto di vista del costo sostenuto per il loro completamento, dei veri insuccessi, dovuti oltre che alla fatale influenza delle circostanze sopra accennate, alla assenza di ogni specializzazione nel personale tecnico ed esse preposto ed al mancato coordinamento fra le diverse attività interessate direttamente nell'impresa.

Non migliori risultati io credo si potrebbero raggiungere delegando agli Enti pubblici locali (il Comune e la Provincia) l'esercizio diretto della prerogativa che la legge ha riservato allo Stato, perchè, in ultima analisi, anche in confronto di essi si ripropongono, forse in misura aggravata, le stesse difficoltà.

Non per questo, però, si deve condannare il principio contenuto nell'articolo 4 del l. u. del 1900, chè anzi esso risponde, come già si è rilevato, ad un esatto apprezzamento delle necessità alle quali si intende di far fronte, in quanto che con esso si sanziona il carattere statale delle opere di bonifica e si prescrive che, per alcune di esse, soltanto attraverso alla figura della concessione, possa svolgersi in loro confronto l'iniziativa privata. A priori, anzi, non può escludersi che possano verificarsi delle speciali contingenze nelle quali nessun altro ente o persona che non sia lo Stato abbia la capacità, l'attitudine e l'interesse specifico a tradurre direttamente in atto un particolare progetto di bonificazione. Può darsi infatti, e l'ipotesi può avere nel Paese nostro un qualche fondamento, che per mezzo di una determinata opera diretta a prosciugare un bacino normalmente allagato, non sia possibile conseguire che uno scopo d'ordine igienico per il fatto che dal lato agrario il terreno compreso nel perimetro costituente oggetto dell'opera stessa non si presti ad un qualche conveniente sfruttamento.

In questo caso, mancando la possibilità di giungere ad una individuazione concreta dell'interesse nel quale quello scopo si identifica, viene a mancare ogni giustificazione al sorgere della figura del concessionario così come la legge la concepisce; figura la cui caratteristica (è bene non dimenticarlo) è data ad un tempo dalla speciale posizione del suo titolare rispetto al fine al quale l'opera intende e dal compito che ad esso è affidato, il quale concerne non la semplice esecuzione di quella, ma l'esercizio della stessa iniziativa.

Son questi però casi eccezionali su di cui non è d'uopo insistere.

D'ordinario, invece, l'organismo più adatto a svolgere proficuamente il programma che lo Stato volesse concretare nella materia, è il Consorzio dei privati proprietari. In ultima analisi è pur questo il convincimento del legislatore quale chiaramente traspare dal complesso delle disposizioni vigenti.

Data questa constatazione, che è indiscutibile, sorge spontanea la domanda: offre la legge i mezzi necessari perchè un siffatto organismo possa convenientemente funzionare e perchè attraverso la sua attività l'interesse pubblico venga soddisfatto con quella sollecitudine e con quella efficacia che sono richieste dalla urgenza delle esigenze a cui esso soddisfa?

A dire il vero, la risposta non può essere che negativa dal momento che la legge si limita a contemplare la eventualità in cui la costituzione del consorzio rappresenti la conseguenza di una libera e spontanea iniziativa privata. È questa, senza dubbio, la deficienza più grave del nostro sistema legislativo pur

tanto pregevole nel suo generale criterio ispiratore: in essa, in sostanza, devesi principalmente rinvenire la causa della lentezza con cui trovò e tutt'ora trova attuazione anche l'originario, modestissimo, programma di lavori propostosi dal Governo. Se, infatti, il principio della esecuzione diretta da parte dello Stato venne introdotto nel diritto pubblico non già per pregiudicare la forma pratica con la quale la esecuzione stessa avrebbe dovuto aver luogo, ma bensì, esclusivamente, per qualificare in corrispondenza all'interesse che da esse trae soddisfazione, le opere in questione, è evidente che doveva consentirsi all'amministrazione pubblica la facoltà (quando non avesse reputato conveniente di provvedere essa stessa, per proprio conto, al bisogno, e nel caso in cui i privati proprietari non chiedessero di sostituirsi all'uopo), di ordinare coattivamente la creazione del Consorzio, in guisa da assicurare, in ogni ipotesi, la graduale continuazione dei lavori.

Nessuna incertezza, dovuta alla preoccupazione di non limitare eccessivamente la libertà individuale, può al riguardo sussistere: o per meglio dire, se essa poteva giustificarsi in un primo periodo, quando mancava ancora la precisa coscienza della gravità degli interessi in giuoco, oggi, di fronte alla urgenza improrogabile dei bisogni della nazione che in questo campo ricercano soddisfazione, la sua permanenza rappresenterebbe una vera imperdonabile colpa. Non si può transigere di fronte alle necessità della Patria; tanto più quando, come in tema di bonifiche, vi è una provvidenziale intima coincidenza dell'interesse individuale con quello generale. D'altra parte, poi non si può non tener conto dello speciale indirizzo assunto dal diritto pubblico interno durante la guerra, nel tentativo sempre più affannoso di conseguire la migliore utilizzazione di tutte le energie esplicitanti sotto il suo impero.

Una sola libertà fu consentita mentre il nemico urgeva alle porte: la libertà di donarsi, di sacrificarsi, di offrire quanto potesse giovare alla resistenza collettiva.

La lotta, con la vittoria militare, non si è ancora conclusa: dopo l'indipendenza politica, perchè non se ne annullino gli agognati benefici, bisogna conquistarci l'indipendenza economica.

Le nuove battaglie non saranno cruente ma intanto non potranno abbatterci in quanto le sapremo combattere con lo stesso spirito di sacrificio.

Le limitazioni al diritto individuale che in maggior misura dovranno servire al raggiungimento delle nuove finalità dello Stato, saranno fatalmente quelle che hanno per oggetto il diritto di proprietà, in special modo il diritto di proprietà fondiaria.

Nel corso della guerra sorse l'istituto della mobilitazione agraria che trasferì dal proprietario allo Stato la scelta delle forme e dei mezzi di produzione: perchè dovrà apparire eccessivo che mentre il Paese sta, con ogni sforzo, cercando di sottrarre all'intervento straniero la risoluzione del proprio problema alimentare, si affermi, e si garantisca contro ogni possibile infrazione, l'obbligo del privato di provvedere nelle forme determinate dalla legge, anche per conto dello Stato oltre che nel suo personale interesse, alla trasformazione delle proprie terre incolte e pur suscettibili di essere compiutamente bonificate? Io credo fermamente che soltanto per questa strada si possa, con fondate speranze di successo, giungere con sufficiente rapidità a risultati conclusivi e che, perciò, una

riforma della legislazione nostra, la quale sancisca quell'obbligo, sia indispensabile.

Naturalmente la condizione pregiudiziale perchè il nuovo ordinamento possa efficacemente attuarsi è che venga compilato al più presto un generale piano regolatore dal quale risultino singolarmente determinate tutte le opere che si presumono sufficienti per realizzare le condizioni indispensabili al verificarsi di un siffatto incremento della produzione agraria nazionale, che assicuri al Paese, con una certa larghezza ed indipendentemente da ogni importazione, il soddisfacimento delle irriducibili esigenze alimentari. Detto piano dovrà circoscrivere entro limiti di tempo approssimativamente definiti la esecuzione dei lavori in esso contemplati, ed offrire, in corrispondenza, gli elementi concreti per la risoluzione del problema economico che da esso trae origine, di modo che l'onere, senza dubbio assai grave della spesa conseguente, possa essere ripartito nel suo ammontare (in rapporto alla potenzialità economica della Nazione, al prevedibile andamento delle entrate, ed alla comparativa importanza del bisogno al quale in questo modo il governo si propone di far fronte rispetto alle altre esigenze il cui soddisfacimento grava sul bilancio dello Stato), in una serie successiva di esercizi finanziari.

Sulla base del programma che in questo modo verrà formulato, tutti i paludi e i terreni paludosi si troveranno necessariamente distribuiti in altrettanti bacini quante sono le opere fondamentali ed organiche per il cui mezzo si intende di provvedere al loro prosciugamento, e ciascuna opera, avendo riguardo alla sua particolare utilità ed urgenza, dovrà ricevere una propria speciale collocazione cronologica nell'ordinamento adottato per la graduale effettuazione del piano. Bisognerà, inoltre, che i lavori in questo contemplati siano soggetti pregiudizialmente ad un generale apprezzamento rispetto allo scopo che con essi si intende di raggiungere, all'effetto di determinare in confronto di ciascuno le forme da seguirsi per la loro esecuzione.

Dato che lo Stato, per le considerazioni in precedenza svolte, non potrà utilmente assumere a proprio diretto carico questa esecuzione stessa se non in casi eccezionali, sarà necessario che in linea normale si disponga che, mediante opportuni provvedimenti, un ente, costituito dalla rappresentanza delle proprietà le quali dalla bonifica traggono un qualche beneficio immediato e funzionante nella veste di organo concessionario dello Stato, possa, con responsabilità irrinunciabili dentro termini perentori, garantire l'inizio ed il completamento delle opere.

La figura del consorzio quale risulta delineata nelle disposizioni attualmente vigenti, per quanto richieda, come si vedrà, una più esplicita illustrazione nella parte che attiene al suo contenuto giuridico e al suo giuridico significato, bene può rispondere in molti casi a questa esigenza. Così come è regolato nel suo pratico funzionamento, il Consorzio però risulterebbe inidoneo a perseguire i compiti che gli dovrebbero essere assegnati nella eventualità assai probabile che l'iniziativa privata sia fiacca o lenta o inerte di fronte ai doveri che le incombono.

Non si può transigere nello svolgimento di un programma di bonificazione il quale si proponga di rinnovare e di rissanguare le risorse economiche della Nazione. Se dentro i termini fissati dal piano regolatore per l'inizio di un

opera da compiersi, in forza di una concessione, per mezzo dell'attività consorziale, l'ente, chiamato concretamente a svolgere questa attività, non viene volontariamente dagli interessati costituito, bisogna che l'amministrazione pubblica sia in grado di dare ad esso vita, in forma coattiva. La procedura da adottarsi al riguardo è abbastanza semplice tanto più che essa risponde a situazioni non completamente sconosciute al nostro diritto positivo. Lo stesso t. u. del 1900 contemplava l'ipotesi che per l'esecuzione di un'opera di bonifica di 2. categoria risultasse conveniente la creazione di un consorzio obbligatorio ed apprestava all'uopo agli organi competenti, sia pur con molte restrizioni al loro esercizio, le necessarie facoltà (v. art. 21, abrogato poco opportunamente dall'art. 51 del Decr. Legge Luogot. 8 Agosto 1918, N. 1255).

Quello che soprattutto importa perchè la riforma che si invoca possa efficacemente contribuire al risultato ad essa proposto, è che i provvedimenti con i quali si tenderà di organizzare, indipendentemente da qualsiasi spontaneo concorso, l'attività privata, possa svolgersi automaticamente e sieno garantiti contro ogni tentativo diretto a frustarne o a ritardarne gli effetti, mediante rigorose sanzioni da attuarsi in forma sommaria ed in via amministrativa.

Fra queste ultime dovrà, per forza, assumere speciale importanza la esecuzione d'ufficio, opportunamente integrata dalla fissazione di speciali responsabilità pecuniarie.

In altri termini ed in ultima analisi, il piano regolatore comprendente l'immediato programma dei lavori indispensabili ed improrogabili dovrà essere dotato di forza esecutiva.

Dato questo carattere dal quale non può prescindere, è evidente che la sua formazione debba essere preceduta, da un lato, da un radicale riordinamento degli uffici tecnici statali preposti alla disciplina della materia, e, dall'altro, da una modifica dei criteri fondamentali posti a base della classifica delle opere.

Sul primo punto non è duopo insistere, solo che si tenga presente la necessità di affidare ad organi specializzati, sottratti nel loro funzionamento ad ogni pesantezza burocratica, oltrechè il compito di rivedere le tabelle, con riguardo soltanto al pubblico interesse, anche quello di istituire una razionale graduazione fra le diverse bonificazioni costituenti oggetto del piano. Quanto al secondo punto, per rendersi esattamente conto della necessità di una deroga alla formula elastica ed artificiale accolta dal diritto vigente per la classificazione delle opere di bonifica, sarà bene esaminare, prescindendo da ogni preconetto dottrinale, gli scopi che in pratica possono conseguirsi per mezzo delle opere stesse e raffrontare questi scopi alle speciali presenti esigenze dello Stato, nell'intento di accertare quale fra essi presenti un carattere di maggiore urgenza e perciò risulti più idoneo a soddisfare l'interesse generale.

Come è noto, la legge del 1882 riprodotta, per questa parte, nel successivo testo unico tutt'ora in vigore, identifica la giustificazione ad un intervento dello Stato in materia di bonifiche nella circostanza che queste possono rappresentare l'unico mezzo atto a fronteggiare la grave minaccia che la malaria costituisce per la pubblica salute. Perciò, in tanto un'opera viene assunta ad oggetto di una particolare diretta attività dell'amministrazione, in quanto essa provveda in linea principale ad un grande miglioramento igienico: i vantaggi agricoli che da essa possano, in qualunque misura, derivare, non influiscono sul

giudizio concernente la determinazione della sua utilità rispetto al pubblico interesse, nel caso che essi non siano associati a rilevanti benefici igienici.

Se in condizioni normali il criterio adottato può apparire teoricamente fornito di razionale fondamento, oggi, come del resto l'esperienza fin qui fatta ha chiaramente dimostrato, esso risulta a prima vista artificiale. Basta riportarci infatti alla considerazione dei pratici risultati conseguenti al compimento di un'opera di bonifica per essere tratti a riconoscere che il completo risanamento della zona alle quali l'opera stessa si riferisce si potrà realizzare soltanto quando in essa sia possibile un conveniente sfruttamento agrario. Sono, cioè, le esigenze inerenti alla coltivazione dei fondi, la quale, per essere esercitata regolarmente e proficuamente richiede che il lavoro possa svolgersi senza quei perturbamenti che traggono origine soprattutto da uno stato di disagio fisico a cui sia soggetta la popolazione impiegata nella bisogna; sono appunto queste esigenze che hanno la forza di determinare il sorgere e lo svilupparsi di tutti quei provvedimenti che siano indispensabili per salvaguardare da ogni pericolo la pubblica igiene.

La bonifica puramente idraulica, che sia scopo a sè stessa, è praticamente inconcepibile, per la circostanza che essa, considerata sotto qualsiasi aspetto (anche, anzi soprattutto, sotto l'aspetto igienico), risulta sfornita di ogni utilità.

Il rilievo è di intuitiva evidenza: un territorio riscattato dalla acque sarà solo allora in grado di compensare il costo dovuto alla sua redenzione, quando su di esso possa attivarsi con successo la vita civile ed esplicarsi, conseguentemente, nelle molteplici sue forme, una attività produttrice, la quale per fatale naturale esigenza dovrà fondamentalmente rivestire il carattere di attività agricola.

Anche ammesso però che attraverso l'opera di bonifica si possa perseguire un interesse di natura esclusivamente igienica, non per questo, sarà possibile che esso venga elevato, nel determinare l'atteggiamento e le funzioni che in suo confronto dovrà assumere lo Stato, ad una importanza prevalente rispetto agli interessi agrari cui soddisfano eventualmente altre opere. Oggi il problema delle bonificazioni deve essere considerato solamente in rapporto all'incremento che dalla sua soluzione può derivare alla produzione ed alla ricchezza nazionale.

Quando ci si trovi di fronte ad opere la cui esecuzione importi dei lavori che superano le normali risorse connesse alla iniziativa individuale ed esorbitano dalla limitata potenzialità del privato, l'unica questione da risolvere indipendentemente da ogni classifica, è quella diretta ad accertare se la spesa che all'uopo bisognerà che sia erogata, possa rappresentare, sotto il punto di vista dell'interesse generale, un utile investimento di capitale. Quando questa condizione si verifichi, si devono considerare come ricorrenti gli estremi per la inclusione sua nel piano regolatore e di conseguenza sarà necessario che lo Stato predisponga il suo concorso perchè essa venga obbligatoriamente eseguita.

La maggiore o minore importanza degli effetti che potranno nei singoli casi essere conseguiti, servirà soltanto a fornire gli elementi per determinare l'ordinamento graduale e successivo dei lavori.

Ma anche nei casi in cui l'iniziativa e la capacità private siano sufficienti a promuovere ed a realizzare il prosciugamento, lo Stato non deve restare indifferente od assente; sarà opportuno che, con ogni mezzo ed in particolar modo mediante speciali consulenze tecniche o l'incentivo di premi e di sussidi,

incoraggi la esplicazione di ogni attività rinnovatrice e redentrice. Poichè è bene non dimenticare come troppo spesso accade, che la creazione di una nuova anche modesta fonte di ricchezza in questo campo si ripercuote per mille versi e con le più benefiche influenze (pur prescindendo dallo scopo di ordine pubblico, costituito dall'incremento della capacità produttiva alimentare, cui essa soddisfa) nel bilancio dello Stato.

Per dare un'idea della entità delle risorse latenti che, attraverso una saggia ed organica politica delle bonificazioni, possono in breve tempo essere valorizzate, io voglio qui citare, dei molti fra i quali è dato di scegliere ed in base a cifre accuratamente controllate dalla benemerita Federazione dei Consorzi di bonifica per le Province Venete e di Mantova, un esempio assai significativo ed eloquente.

Nel 1903 il Consorzio concessionario della bonifica di prima categoria dell'Isola di Ariano, in provincia di Rovigo, iniziava il funzionamento dei propri stabilimenti idrovori; e, completati in seguito i lavori di sistemazione agraria del proprio perimetro avente un'estensione di Ettari 12.200, riusciva nel 1906 a mettere i fondi bonificati in condizione di piena efficienza produttiva. Alla esecuzione dell'opera lo Stato aveva contribuito, in forza dei decreti ministeriali 7 Marzo 1900 (reg. alla Corte dei Conti il 27 successivo) e 5 Ottobre 1910 (reg. alla Corte dei Conti il 14 gennaio 1911) con la somma complessiva di L. 2.829.722.26, delle quali L. 2.646.705.76 per le spese principali e L. 183.016.50 per le opere complementari.

Nel decennio del 1906 al 1916 lo Stato stesso, volendo trascurare di prendere in esame i titoli secondari di riscossione, percepì *sotto forma di tributi*, sulla ricchezza generatasi in conseguenza della bonificazione, la somma di L. 22.500.000.

È interessante dar brevemente la dimostrazione dell'incredibile risultato.

Il primo fenomeno che caratterizzò l'esercizio dell'opera non appena compiuta, fu, come del resto in ogni analoga circostanza, il determinarsi di una notevole attività economica, esplicantesi in specie nella quotazione fondiaria, conseguente alla sollecita immigrazione sul posto di capitali che furono impiegati in un intenso commercio dei terreni bonificati, commercio che raggiunse la maggiore vivacità nel triennio 1909-1911.

In base ad indagini rigorosamente compiute, si è potuto accertare che nel decennio 1906-1916 i due terzi dei terreni censiti, cioè circa Ett. 8000, sono stati oggetto di un duplice successivo trapasso di proprietà; la prima volta con un plusvalore medio di L. 1.000, l'altra con un plusvalore medio di L. 1500 ogni Ettaro, con un incremento cioè totale di ricchezza di circa di L. 20.000.000. Anche riducendo complessivamente al 50% l'ammontare delle tasse di bollo di registro ed ipotecarie che vennero a colpire, attraverso gli atti traslativi, questa ricchezza (la sola tassa di registro era allora commisurata al 4.80 0/0), si viene, soltanto per questo titolo, ad attribuire allo Stato, sull'incremento in questione dovuto alla bonifica, la somma di L. 1.000.000; alla quale devono aggiungersi i maggiori introiti dovuti all'aumentato gettito delle imposte di successione e di divisione, nonchè dell'imposta di ricchezza mobile, nelle somme (che furon desunte, con criteri restrittivi, dai dati offerti dalla R. Agenzia delle Imposte e dal R. Ufficio del Registro di Ariano) di L. 100.000 per la prima e di L. 400.000 per la seconda.

Nel computo che veniamo facendo trascuriamo, s'intende, di apprezzare i vantaggi che l'Erario verrà a risentire, dopo compiuto il ventennio di esenzione di cui all'art. 56 del t. u. 22 Marzo 1900, per le nuove applicazioni che potrà avere l'imposta fondiaria in confronto dei fondi compresi nel perimetro della bonifica; nè vogliamo dare importanza ai minori cespiti di entrate fiscali, come quelli costituiti dall'imposta sui fabbricati e dalle tasse sugli affari, che pur derivarono, in conseguenza dell'esecuzione dell'opera, notevoli benefici.

Dobbiamo invece prendere in particolare esame i risultati che si poterono conseguire mediante la trasformazione agraria dei fondi bonificati, in quanto essa ha avuto riferimento diretto ed immediato sui proventi tributari maggiormente proficui per l'Erario.

Dei 12.000 Ettari consorziati, oltre 2.000 risultano oggi coltivati a barbietole da zucchero e di questi ultimi una media annuale di circa 1.000 venne permanentemente destinata a sifatta cultura durante il decennio 1906-1915. La produzione per ettaro, nella zona che ci interessa, è accertata nella media di q.li 300; per cui, nel periodo di tempo sopradetto, si può calcolare che dentro il confine perimetrale del Consorzio di Ariano si siano raccolti circa 3.000.000 di quintali di bietole, corrispondenti, approssimativamente, a 300.000 quintali di zucchero raffinato.

Su di ogni quintale di zucchero, durante il decennio, l'amministrazione finanziaria, ha percepito, sotto forma di tributi vari, circa L. 70, cosicchè in conseguenza della sola produzione compiuta, limitatamente ad un'unica cultura, nel territorio interessato alla bonifica di Ariano, il Tesoro riscosse una media annuale di L. 2.100.000, pari a complessivi 21 milioni di lire negli anni dal 1906-1915.

Riassumendo, perciò, troviamo che di fronte a L. 2.829.722.26 di spesa, lo Stato può contrapporre nel bilancio riferentesi all'opera di cui trattasi la somma L. 22.500.000 di entrate fiscali.

Di fronte a queste constatazioni non può mettersi in dubbio che, a prescindere dagli scopi generali d'ordine igienico d'ordine sociale e d'ordine economico che per mezzo della sapiente attuazione di un vasto programma in materia di bonifiche possono conseguirsi, il più largo impiego di capitali che per opera della pubblica amministrazione tenda, sotto forma di concorsi o di sovvenzioni, al finanziamento dell'impresa redentrice, sarà, anche da un punto di vista commerciale, infinitamente redditizio.

III.

Le considerazioni sin qui svolte credo siano sufficienti a comprovare la necessità della riforma che ho invocato, per la quale, indipendentemente dalla esplicazione spontanea delle iniziative private ed all'infuori dalle strettoie di una classifica artificiale, lo Stato dovrebbe affermare solennemente il dovere improrogabile di dar corso alla immediata attuazione di un programma integrale di bonifica di tutte le terre suscettibili di trasformazione economica, determinandone lo svolgimento ed apprestandone le sanzioni in un apposito piano regolatore dotato di immediata efficacia esecutiva.

Ma ad un'altra dimostrazione ancora io confido che quelle considerazioni

stesse siano servite: alla dimostrazione cioè che riuscirà poco efficace qualsiasi mezzo coercitivo con il quale si intenda di sfruttare, nel perseguimento dello scopo grandioso, la privata attività, se esso non verrà temperato e, direi quasi, consacrato nella sua più larga giustificazione, da un complesso di provvidenze tendenti a compensare ogni sacrificio sia pur momentaneo, ad attenuare ogni rischio, ad incoraggiare ogni più audace innovazione.

Sino ad oggi, al contrario, sembra che sia prevalso, nello spirito della nostra legislazione, un senso di diffidenza verso i proprietari privati; che, anzi, esso sia stato dominato sempre dalla preoccupazione di non rendere eccessivamente vantaggioso per essi l'esercizio della bonifica.

Un esame anche sommario delle disposizioni che disciplinano il concorso finanziario dello Stato e degli Enti pubblici minori nella spesa determinata dalla esecuzione delle opere, ci conferma in questa ipotesi.

Riflettasi invero: lo scopo a cui risponde la classifica della quale abbiamo già discorso è sostanzialmente quello di limitare al minor numero possibile i casi in cui l'amministrazione pubblica debba intervenire, con maggiori oneri pecuniari di quelli gravanti sul privato, nello svolgimento della attività bonificatrice; mentre infatti per le bonifiche di prima categoria il contributo complessivo dello Stato, delle Province e dei Comuni nell'ammontare della spesa ascende al 70 0/0 di questa, per le bonifiche di seconda categoria, le quali possono pur tendere per confessione legislativa a realizzare un interesse connesso con la pubblica igiene od un ragguardevole miglioramento agrario (vedi art. 21 del T. U. 1900 e 36 del D. L. 8 Agosto 1918), esso è ridotto al 30 0/0. A questo proposito, è interessante di rilevare come il nostro legislatore, rimanendo insensibile ai chiari ammaestramenti dell'esperienza e mosso soltanto dal desiderio, purtroppo tradizionale nei nostri uomini di finanza, di rabberciare i bilanci con la più gretta ed insensata economia, sia venuto in questi ultimi anni a ridurre, in confronto di quello precedentemente concesso, il concorso finanziario dello Stato nelle imprese che ci interessano. Voglio accennare alla legge 20 giugno 1912, N. 712, per la quale (v. Art. 2) detto concorso che il t. u. del 1900 riproducendo una analoga disposizione della legge del 1882 fissava nel 60 0/0 (oltre al 20 0/0 dovuto dalle Province e dai Comuni), viene diminuito al 50 0/0, facendosi carico della differenza ai proprietari interessati.

Dove, però, il pensiero recondito di avvalersi di ogni espediente che valga a rendere quanto più possibile difficile ed incerta la condizione dei privati riuniti in Consorzio per l'esecuzione di un'opera di bonifica, si rivela in forma non equivoca, è in due principii accolti nella vigente legislazione, che è bene ricordare se non altro, perchè possano equamente apprezzarsi le cause degli scarsi risultati raggiunti, nonostante ogni individuale buona volontà.

Anzitutto si è cercato di alterare a danno dei privati la proporzione in forza della quale era stato determinato, in linea di massima, la misura del contributo dovuto da ogni interessato, e lo scopo fu raggiunto con la disposizione dell'art. 10 del t. u. 22 Marzo 1900 con cui si stabilisce che la quota facente carico allo Stato, debba essere fissata in base al progetto esecutivo dei lavori, cioè a dire in base al preventivo della spesa.

Non è chi non veda quali in pratica siano state le conseguenze derivanti dalla adozione di un sifatto criterio. Per quanto un progettista sia oculato e

previdente egli non potrà mai concretare la entità della spesa che si presume necessaria per l'esecuzione di un'opera di bonifica se non in forma molto approssimativa, tanto più che dovrà prescindere da ogni computo che non abbia un rigoroso fondamento concreto e reale, dato che il progetto deve subire il sindacato di organi amministrativi portati, per la loro stessa natura fiscale, a ridurne con ogni pretesto le dimensioni. Tenuto presente, perciò, il notevole periodo di tempo che normalmente decorre fra il momento in cui gli studi vengono eseguiti e quello in cui ne vengono tradotti in atti i risultati, tenuta presente ancora la frequenza con cui nello svolgimento pratico dei lavori si prospettano d'improvviso delle circostanze che esigono parziali modificazioni al programma precedentemente concepito, senza che sia possibile dare alle inevitabili varianti il carattere di opere completamentari, tenuta presente infine la oscillazione permanente dei prezzi della mano d'opera e del materiale, il consuntivo, a bonifica compiuta, risulterà di solito assai superiore al preventivo, importando, con ciò stesso, un aggravamento delle condizioni finanziari del Consorzio, il quale dovrà necessariamente sobbarcarsi tutto il carico della differenza.

In secondo luogo, per ovviare alla difficoltà di stanziamenti notevoli in bilancio, quasi che lo scopo non giustificasse ogni sacrificio, si è cercato di sottrarre lo Stato all'adempimento del dovere conseguente alla posizione giuridica da esso assunta nella materia, riversando sui proprietari dei fondi interessati il compito di finanziare l'opera da assegnarsi in concessione: di qui la disposizione dell'art. 9 del t. u. con la quale è fatto obbligo a chi domandi di eseguire, a propria cura, opere di bonificazione di prima categoria di dimostrare di avere il modo ed i mezzi di anticiparne tutta la spesa, essendo tenuto lo Stato soltanto a corrispondere l'interesse del 4 0/0 sulla somma a suo carico, a decorrere dal collaudo generale o parziale dei lavori. Senza voler ora considerare gli infiniti inconvenienti ai quali un siffatto sistema dà luogo, poichè su di essi dovrò particolarmente soffermarmi in seguito, è certo che in questo modo si viene ad addossare al privato, per lo meno, un nuovo 15 0/0 della spesa totale.

Non deve, adunque, apparire ingiustificato che nel corso di un quarantennio le iniziative individuali si siano svolte con una certa lentezza: non deve, anzi, stupire se coloro che si sono fatti durante questo periodo promotori della costituzione dei Consorzi ai quali esclusivamente è dovuta ogni attività svoltasi in questo campo, siano stati qualificati pionieri disinteressati, coraggiosi e benemeriti.

Poichè non si può dimenticare che dal punto di vista dell'interesse privato, cioè a dire dell'interesse del proprietario fondiario, la esecuzione della bonifica idraulica non rappresenta che una prima tappa (preparatoria ed indispensabile, ma non sufficiente per realizzare utili conseguenze) lungo la via diretta a raggiungere la trasformazione agraria o, in altre parole, la valorizzazione economica del terreno bonificato.

A quest'ultimo effetto è necessario un complesso molteplice e costoso di lavori per i quali vengono create, con la costruzione dei canali minori e delle strade, con la livellazione dei fondi, con la erezione delle abitazioni e degli stabilimenti, con gli impianti di acqua potabile ecc., le condizioni immediate perchè il fenomeno produttivo possa svolgersi.

Orbene, il costo di questi lavori che è ingentissimo, sta, assieme alla

manutenzione ed all'esercizio della bonifica idraulica, tutto a carico del privato, il quale, se il più delle volte risulterà compensato dei molti sacrifici e delle gravi fatiche, non infrequentemente potrà veder frustrate le proprie legittime aspettative dalla circostanza, improvvisamente rivelata, che la terra contesa e strappata al dominio delle acque non presenti gli elementi di una remunerativa fertilità.

Bisogna, adunque, che l'atteggiamento sinora assunto sulla falsariga legislativa, dagli organi statali nella valutazione dell'interesse particolare concorrente con quello generale nella esecuzione di un'opera di bonifica, venga radicalmente modificato in rapporto agli speciali vincoli che al primo si vorrebbero imporre. Non deve assolutamente spaventare l'ipotesi che in determinati casi alcuni privati possano eccessivamente avvantaggiarsi dalla erogazione di somme gravanti sul bilancio di tutta la Nazione, quando risulti indispensabile che attraverso questo eventuale arricchimento di pochi venga assicurato il più completo e più perfetto svolgimento di un servizio pubblico fondamentale.

La questione in ultima analisi sta tutta qui: nel decidere cioè se risponda ad una esigenza essenziale dello Stato il garantire al Paese la possibilità di provvedere con i propri mezzi soltanto al proprio vettovagliamento. Non guardando in faccia la realtà non si distruggono gli ostacoli che essa inesorabilmente prospetta, ed è perfettamente illusorio parlare di libertà politica e di indipendenza quando la assicurazione delle stesse elementari ed inderogabili condizioni di vita di un popolo viene lasciata alla mercè dello straniero, sia esso amico o sia esso nemico, ch'è l'amicizia internazionale, purtroppo, non è che un mutevole gioco di interessi.

Orbene, per dare alla sua popolazione il pane di cui questa strettamente abbisogna per vivere, l'Italia deve importare ogni anno dall'estero circa 18 milioni di quintali di grano, data che la sua produzione totale non arriva ai 50 milioni (la media del quinquennio antecedente alla guerra dà 48.140.000) mentre il suo fabbisogno si aggira sui 70.

Sono queste cifre impressionanti se si considerino non soltanto con riguardo al problema alimentare, ma anche in rapporto al problema economico-finanziario.

La guerra dalla quale siamo testè usciti ha dato la sensazione delle conseguenze terribili alle quali poteva condurci questa nostra esiziale insufficienza: vivemmo per lunghi mesi alla giornata e corremmo spesso il pericolo di dover d'improvviso cadere per fame, nonostante ogni nostro sacrificio, ogni nostra virtù, ogni nostra rinuncia.

Ma anche in pace quella insufficienza stessa deprime ogni nostro sforzo fiacca ogni nostra energia, tarpa ogni nostra iniziativa. Si pensi per esempio alla influenza che essa esercita sul credito della nazione: dal 1915 al 1919 fummo tributari dell'estero, in questo campo, per circa 3 miliardi annui; nè è prevedibile che questa cifra possa, presto, venir diminuita a causa della esiguità e della disorganizzazione dei nostri trasporti.

Il corso del nostro cambio, la espansione della nostra vita economica, la stessa nostra politica commerciale, risentono in ogni occasione il peso doloroso di questa schiavitù che si traduce, in concorso con i vincoli derivanti al Paese dalla necessità di importare quasi tutto il combustibile occorrente ai propri consumi indispensabili, in un vero laccio compressore di ogni più legittima aspi-

razione nazionale. Anche se si trattasse di dissodare la nuda roccia, dovremmo accingerci all'impresa riscattatrice senza indugio.

Per fortuna, il compito non è così arduo come, a prima vista, potrebbe far supporre la spensierata imprevidenza di coloro, ai quali, sino ad oggi, incombeva il dovere di perseguirlo con ogni mezzo; nè è difficile dare in proposito una dimostrazione convincente.

La superficie attualmente coltivata a grano in Italia è di circa 4.800.000 Ettari con una produzione media, come si è visto, aggirantesi sui 48 milioni di quintali; produzione proporzionatamente scarsissima che, senza gravi difficoltà, per concorde parere dei tecnici, si potrebbe portare, mediante miglioramenti da introdursi nella coltivazione (soprattutto con un più largo e sapiente uso dei concimi e delle irrigazioni) a 65 milioni, in base ad una media per Ettaro di circa 14 quintali. Ammesso pure che per effetto dell'incremento progressivo della popolazione e di un più diffuso consumo fra le classi popolari, il fabbisogno nazionale possa ascendere, in breve tempo, a 75 milioni, si tratterebbe in sostanza di coprire un deficit complessivo di 10 milioni annui.

Orbene; in base alla relazione ministeriale del 1915, recentemente illustrata in un suo brillante discorso tenuto al Congresso dei bonificatori veneti nel giugno scorso, in Padova, dall'on. Piero Niccolini, il complesso degli stagni, dei pantani, dei terreni paludosi, acquitrinosi o tutt'ora mancanti di perfetto scolo rappresenta una superficie di circa 1.800.000 Ettari, così ripartita: Italia settentrionale Ett. 1.000.000; Italia centrale Ett. 115.000; Italia meridionale Ett. 550.000; Italia insulare Ett. 140.000.

Tutta questa superficie può essere integralmente bonificata, può essere cioè trasformata da landa incolta in fonte inesauribile di ricchezza. Se, di essa, soltanto un milione di ettari venisse coltivata a grano il nostro bilancio alimentare risulterebbe abbondantemente pareggiato, poichè non è fuor di luogo prevedere che in terreni di questa specie dove la irrigazione può abbinarsi al prosciugamento e dove la feracità naturale si presta allo sfruttamento più intenso, la produzione media per Ettaro possa ascendere a oltre 15 quintali.

L'influenza decisiva che l'attuazione integrale di un programma di bonificazione esercita sulla risoluzione del problema degli approvvigionamenti, pone però in risalto soltanto un ordine di risultati, fra i molti e svariati, che per questa strada si possono conseguire. Non fa duopo che qui tutti vengano passati in rassegna; chè essi sono di evidenza intuitiva. Voglio soltanto ricordare che, a prescindere dagli inapprezzabili vantaggi d'ordine sociale inerenti al providenziale allargamento dei confini della Patria che si tradurrebbe in atto senza estenderne le frontiere, la bonifica porterebbe alla ricchezza della nazione un incremento che ha del fantastico.

Il plus-valore medio, infatti, che i terreni risentono in conseguenza del prosciugamento, non è inferiore a L. 3000 per Ettaro: trattasi perciò in cifre tonde, di un aumento del patrimonio fondiario di circa 5 miliardi.

Non credo che in nessun altro campo lo Stato possa seriamente proporre alla sua attività, in questo periodo che è esclusivamente dedicato alla ristorazione delle sue forze, degli scopi più vantaggiosi tanto più che i mezzi necessari per la bisogna non importerebbero degli oneri insopportabili al suo bilancio: baste-

rebbe una parte della somma che durante la guerra fu spesa per l'acquisto del grano all'estero, per il più largo funzionamento dell'impresa.

È certo, ad ogni modo, che la condizione indispensabile per uscire dallo stato di incertezza e di inerzia, che sin ora tanti ostacoli ha frapposto alla realizzazione dei programmi anche più raccolti, è che la bonifica dei terreni paludosi venga assunta esplicitamente ad oggetto di pubblico fondamentale servizio, per il cui soddisfacimento sia coattivamente impiegata l'opera di coloro che, nella qualità di privati, risentano dal suo esercizio un particolare interesse. Non solo; ma è indispensabile inoltre che l'intervento dello Stato nella disciplina di questo servizio medesimo non risulti limitato alla semplice bonifica idraulica, ma venga esteso anche alla vera e propria bonifica agraria.

In relazione alla prima esigenza, io credo, come già ho rilevato, che la pubblica amministrazione debba (dopo aver provveduto, s'intende, alla compilazione di un generale piano regolatore) assumere quasi completamente a suo carico l'ammontare della spesa reale richiesta dalla esecuzione delle opere principali e complementari. Il concorso del privato non dovrebbe superare il 10 0/0 del costo complessivo di queste, per cui il riparto attualmente vigente dovrebbe essere modificato elevando la quota gravante sullo Stato al 70 0/0. Alle maggiori agevolazioni accordate ai proprietari, dovrebbe in essi far riscontro una maggiore somma di doveri: fra tutti prevalente l'obbligo, da imporsi in loro confronto, di provvedere, entro termini perentori, alla creazione del Consorzio concessionario ed al compimento dei lavori progettati.

Può darsi, è vero, che in questa guisa si determini alle volte la formazione rapida ed ingiusta di privati patrimoni: ma l'inconveniente costituito dal verificarsi di questa circostanza eventuale appare irrilevante di fronte alla urgenza ed alla intensità del pubblico interesse il cui raggiungimento ne costituisce la causa; in particolar modo poi se si rifletta che non mancano al Fisco i mezzi per colpire, nelle loro molteplici manifestazioni, i redditi che in questo campo si producano senza fatica.

Del resto la proposta è tanto poco irrazionale che essa è stata in questi giorni accolta dal Governo, sia pur in via eccezionale, transitoria e limitata. Di fronte infatti alla grave situazione del Paese ed in seguito alle chiare inesorabili argomentazioni svolte dalla Federazione Veneta dei Consorzi di bonifica, l'attuale ministro dei LL. PP., seguendo un'iniziativa già assunta dal suo predecessore, ha acconsentito di accordare, a titolo di premio, ai Consorzi che, dopo l'interruzione determinata dalla guerra avessero alacramente ripreso i lavori ad essi affidati in concessione, un concorso addizionale nella spesa conseguente, variante dal 10 al 20 0/0 a seconda delle particolari difficoltà da accertarsi caso per caso, e di acconsentire che la determinazione del contributo complessivo dello Stato venga fatta non più sull'importo della totale spesa preventivata, ma sul consuntivo corrispondente alla esecuzione dei singoli lotti parziali, in esso includendo la somma degli interessi passivi dovuti alla provvista dei capitali impiegati nell'opera.

Uno speciale decreto sanzionante gli importanti provvedimenti è di imminente pubblicazione.

Perchè però la riforma divenga radicale, così come è richiesta dalle necessità del momento, bisogna che essa modifichi, in via permanente, il sistema

della legge e si ispiri ad una generale considerazione del problema complesso. I suoi capisaldi, per la parte che si riferisce alla attuazione delle premesse che ne devono garantire l'efficacia, possono così riassumersi: 1. assunzione da parte dello Stato del compito della bonificazione integrale di tutta la superficie paludosa compresa nel suo territorio; 2. organizzazione e mobilitazione, per mezzo di consorzi obbligatori, delle energie private interessate immediatamente alle singole opere; 3. assegnazione allo Stato ed agli Enti dell'Amministrazione locale dell'onere conseguente al costo reale ed effettivo delle opere stesse nella misura di $\frac{1}{10}$ del suo totale importo; 4. estensione dell'ingerenza dello Stato alla determinazione dei provvedimenti necessari a realizzare la bonifica agraria; 5. creazione per iniziativa statale di un ente il quale sia incaricato di provvedere con facile e sollecita procedura al finanziamento delle imprese concessionarie.

Sui primi tre punti non è necessario insistere più oltre, dopo quanto sin qui si è detto; sarà bene invece fermare la nostra attenzione sugli ultimi due punti che han bisogno di essere particolarmente chiariti.

La bonifica agraria nel sistema della nostra legge esula, sia per ciò che riguarda la sua attuazione che per ciò che riguarda il suo esercizio, dal concetto anche indeterminato e generico di pubblico servizio: essa involge un complesso di opere e di attività del cui compimento e del cui impiego è giudice esclusivo e, di fatto, insindacabile colui al quale spetta la proprietà del fondo interessato. Non è da escludersi perciò, in linea di principio, che alla stregua dell'ordinamento vigente, un privato possa disinteressarsi del più utile sfruttamento agricolo dei propri terreni bonificati idraulicamente, o che ad esso sia lecito di dare a questi le destinazioni più stravaganti con eventuale danno per l'interesse collettivo.

Il legislatore, a questo proposito, si è solamente preoccupato di affermare nei confronti dei proprietari dei fondi inclusi nel perimetro della bonificazione l'obbligo di eseguire su fondi medesimi tutte le opere minori che occorrono per dar scolo alle acque e non pregiudicare lo scopo per il quale sono state eseguite le opere principali, senza però curarsi di garantire, in forma efficace, la rigorosa osservanza di siffatta disposizione (v. art. 32 del t. u. 1900). A questo difetto che trasse la propria origine dal falso presupposto che mancasse ogni interesse nello Stato a promuovere direttamente lo sviluppo economico della zona bonificata ritenendosi il suo compito ristretto in via principale alla assicurazione delle condizioni indispensabili per conseguire un miglioramento igienico di una certa rilevanza; a questo difetto si deve se in alcuni casi l'opera di bonifica non poté in concreto apportare tutti quei vantaggi di cui essa sarebbe stata suscettibile.

È evidente che anche in questa parte il diritto positivo dovrà venir modificato se si vuole che esso risponda ad una concezione più razionale ed organica degli scopi molteplici che qui trovano riferimento, quali un'esperienza abbastanza significativa suggerisce.

Anzitutto, è necessario che la indicazione delle opere minori e la designazione della loro entità ed importanza costituiscano oggetto di uno speciale piano da compilarsi entro un termine perentorio di pochi mesi dall'inizio dell'opera principale, a cura dell'Ente concessionario, con riguardo esclusivamente alle esigenze inerenti al più perfetto funzionamento della bonifica idraulica ed

ai bisogni dell'agricoltura obiettivamente considerati in rapporto alle peculiari condizioni locali. Questo piano dovrebbe, dopo le necessarie pubblicazioni, venir sottoposto all'approvazione di un competente ufficio regionale al quale sia riservata la facoltà di renderlo immediatamente esecutivo, in forza di una procedura che, pur salvaguardando le ragioni degli interessati, risulti quanto più è possibile semplice e spedita.

La sua attuazione dovrà essere affidata allo stesso concessionario che vi provvederà, con la comminatoria di opportune sanzioni, in base a criteri uniformi per conto dei singoli proprietari interessati, sui quali interamente graverà il costo delle opere.

Il vigente sistema che rimette alla Deputazione amministrativa consorziale ogni autorità nella materia, si è addimostato in pratica assolutamente inefficace, consentendo assai spesso, per la circostanza che nelle medesime persone potevano confondersi la qualità di giudice e di parte, transazioni dannose al pubblico interesse. Potrei al riguardo dimostrare, sulla scorta di dati ineccepibili, come alcune volte, per la negligenza dei singoli e per la debolezza delle rappresentanze consorziali, la stessa tutela della pubblica igiene sia stata durante l'esercizio di bonifiche di prima categoria seriamente compromessa.

Non è sufficiente, però, che il legislatore si preoccupi di assicurare con mezzi adeguati la tempestiva ed idonea esecuzione dei lavori secondari che appaiono indispensabili per integrare e perfezionare l'opera principale: bisogna anche che egli, ponendo a base dell'apprezzamento col quale conferisce ad un'opera di bonifica il carattere di opera pubblica la considerazione delle utilità economiche che si possono in forza di essa realizzare, intervenga, in forma positiva, nella disciplina delle attività che debbono svolgersi per trarre, dal punto di vista agricolo, ogni maggior beneficio dal conseguito risanamento idraulico.

L'istituto eccezionale della mobilitazione agraria che ha dato durante la guerra, dove esso poté svolgere senza pastoie e senza temperamenti le proprie funzioni, utilissimi frutti, deve essere mantenuto in vita per organizzare nell'interesse supremo della collettività nazionale, il più perfetto sfruttamento delle terre, riscattate, con il concorso comune, dall'abbandono e dalla improduttività. Non deve essere assolutamente più possibile che, compiuta la bonifica, l'iniziativa privata resti inoperosa o persegua scopi che soddisfino esigenze meno urgenti di quelle in vista delle quali l'opera venne concepita od attuata. Bisogna che un'unica autorità, saggiamente interpretando l'interesse generale, sovrain tenda all'azione che deve esplicarsi per valorizzare i terreni a cui vantaggio sia stata conquistata, attraverso il prosciugamento, una generica capacità produttiva; e che essa sia in grado di usare, nel proseguimento del proprio compito, di mezzi coercitivi, non esclusa la espropriazione.

Ma bisogna anche, d'altra parte, che il privato venga soccorso nell'esercizio delle attività molteplici e costose che i nuovi doveri gli verrebbero ad imporre. Non sempre ci si rende esatto conto della entità dei capitali che devono essere investiti in una zona idraulicamente bonificata per attuare in essa la trasformazione agricola, nè si apprezzano al giusto valore le difficoltà d'ordine economico-finanziario di fronte alle quali si trova il privato che debba accingersi all'impresa. Spesse volte le comuni facoltà individuali appaiono insuffi-

cienti essendo il successo subordinato alla esplicazione di speciali doti di abnegazione e di coraggio che non è lecito supporre in tutti.

È necessario, perciò, che, se si vuole sostanzialmente requisire l'opera personale dei proprietari nello svolgimento della bonifica agraria ad essi addossando un complesso di obblighi gravosi ed inderogabili, siano loro offerte delle particolari agevolazioni che valgano ad alleviare i sacrifici ed a garantirli contro la possibilità di danni ingiusti.

Questo risultato potrebbe essere proficuamente raggiunto mediante la attribuzione all'organo che, come vedremo, dovrà assumersi il finanziamento delle bonifiche, di una speciale funzione di credito agrario avente per oggetto la somministrazione ai proprietari di cui trattasi, ad un tasso di assoluto favore, delle somme occorrenti per ridurre nel più breve tempo possibile, in piena efficienza produttiva, i propri fondi. È naturale che nell'ammortamento dei prestiti, che in questa guisa trarrebbero origine, lo Stato dovrebbe concorrere in giusta misura e che ogni più rigorosa cautela sarebbe duopo adottare per impedire che i capitali mutuati potessero essere distratti dal loro indeclinabile impiego.

Prevedo che questa mia proposta solleverà le proteste di coloro che incapaci, secondo un pregiudizio demagogico, di prescindere nella considerazione dei compiti assegnati alla proprietà fondiaria dalla premessa che essa compia una funzione sfruttatrice, condannano aprioristicamente ogni provvidenza d'ordine economico che sembri, a prima vista, indirizzata ad aumentare di quella proprietà stessa le prerogative. Io son convinto però, che soltanto in questo modo potrà attribuirsi un fondamento di giustizia alle nuove limitazioni che dovrebbero introdursi nell'esercizio di un diritto individuale per la cui distruzione non ancora sono stati adottati seri motivi giuridici, e che nella coscienza pubblica viene tuttavia considerato fra i più essenziali; tanto più che nell'ipotesi nostra riuscirà sempre facile, come già ho osservato, di devolvere mediante opportuni espedienti fiscali, a beneficio della collettività, gli eventuali eccessivi vantaggi che al privato potessero derivare.

Non basta infatti che la legislazione si accontenti di accogliere dei saggi principii generali per risolvere il problema che ci preoccupa se contemporaneamente essa non appresta gli strumenti adatti per attribuire in pratica a quei principii medesimi una vera efficacia operativa. Un esempio significativo e convincente ci viene in proposito offerto dalla legge 13 Luglio 1911 N. 774 recante provvedimenti per la sistemazione idraulico-forestale dei bacini montani.

Questa legge, com'è noto, ha portato in tema di bonifiche innovazioni rilevantissime, rappresentando in forma non equivoca un primo passo verso quella revisione delle concezioni tradizionali che qui si propugna. Per suo mezzo, per la prima volta, la tutela e l'incremento degli interessi agricoli vengono assunti ad oggetto precipuo degli scopi propri di un'opera di bonifica così come dallo Stato deve essere preordinata ed attuata, poichè mentre da una parte essa rende possibile che i progetti tecnici da eseguirsi per conto e col concorso della pubblica amministrazione comprendano, « quando ne sia il caso, l'allacciamento delle acque alte studiato in modo da permettere con opere complementari di utilizzare i canali superiori per la futura irrigazione dei terreni bonificati », (V. art. 30), dall'altra, afferma, in modo esplicito, la obbligatorietà della bonifica agricola da

iniziarsi e da compiersi a carico dei proprietari, nei termini che saranno stabiliti dopo il collaudo delle opere con decreto dei ministri dei LL. PP. e di agricoltura industria e commercio (V. art. 43).

Assai scarsi, però, furono i risultati che con queste importantissime disposizioni fu dato di conseguire, per la circostanza appunto che ad esse fecero difetto quelle indispensabili guarentigie che ne potessero esigere automaticamente la applicazione in tutte le fattispecie nelle quali l'interesse generale ne affermasse la necessità.

A che vale infatti l'estendere la competenza del progetto tecnico-esecutivo delle opere di bonifica alle opere complementari di irrigazione se viene rimesso esclusivamente alla iniziativa dei promotori, non sempre solleciti o previdenti, l'accertamento della opportunità di una siffatta estensione? e di quale efficacia pratica può essere rivestito l'obbligo di far seguire entro speciali termini al prosciugamento idraulico la trasformazione agricola, se quest'obbligo non viene munito di convenienti sanzioni e se, d'altro lato, non vengono fissati dei criteri precisi per circoscriverne il contenuto di guisa che il concetto di bonifica agraria non risulti suscettibile di significazioni controverse?

Il problema è di natura tale che non consente tranquilli esperimenti dottrinali; esso deve essere risolto nella sua interezza a tutti i costi, sacrificando qualsiasi pregiudizio ed abbattendo ogni costruzione teorica preconcepita. L'interesse individuale, in tanto potrà essere utilmente impiegato nella bisogna in quanto venga assunto in un sistema che ne concili e coordini le esigenze con quelle del pubblico interesse. A questo risultato tende appunto la proposta che sulla base dell'esperienza ed in linea di equità ho creduto di formulare.

Non credo invero che alla necessità della riforma prospettata, la quale intanto potrà riuscire vantaggiosa in quanto ad essa sia posto a fondamento un ponderato e giudizioso esame del problema, sia lecito al Governo di sottrarsi accampando il pretesto che bene si possa ovviare agli inconvenienti lamentati e raggiungere gli invocati benefici, mediante la graduale attuazione del principio nuovissimo che i D. L. 8 Agosto 1918 n. 1256 e 23 Marzo 1919 n. 461 ed il D. 30 Maggio 1919 dei Ministri dei LL. PP. e dell'Agricoltura consacrano. In base a questo principio, elaborato dal nostro legislatore in un momento di spensierata audacia, forse a bilanciare la lunga indifferente inerzia, i privati imprenditori, singolarmente o costituiti in società, possono, come è noto, diventare concessionari della esecuzione di un'opera di bonifica di 1. categoria, sia idraulica che agraria, nel caso in cui il Consorzio dei proprietari non vi provveda di propria iniziativa.

È senza dubbio interessante il vedere che il Governo mostri di attribuire finalmente la dovuta importanza e la dovuta urgenza a quelle elementari nazionali esigenze su di cui una schiera di competenti per lunghi anni invano si sforzò di richiamare la sua attenzione; ma è doloroso il constatare come, con imperdonabile leggerezza, si sia potuto seriamente credere di offrire a quelle esigenze stesse un conveniente soddisfacimento, eccitando al loro servizio l'attività speculatrice di qualche avventuriero.

Poichè è assurdo che un privato che persegue scopi di carattere commerciale estranei non solo, ma in contraddittorio con quelli inerenti all'opera datagli in concessione, possa essere investito di vere pubbliche funzioni e risultar de-

positario dell'esercizio di un pubblico servizio (v. art. 7 ed 11 del D. L. 23 marzo 1919; 18, 22, 24 delle Istruzioni approvate con D. M. 30 maggio 1919; art. 2 del D. L. 8 agosto 1918); ed è indecoroso ed ingiusto che alle prospettive di guadagno da cui egli unicamente è mosso nel chiedere la concessione si offra l'esca di contributi supplementari da imporsi sulle proprietà interessate (v. art. 4 del D. L. 8 agosto 1918; 9 del D. L. 23 marzo 1919; 35, 36 delle Istruzioni minist.). A prescindere, però, dal sovvertimento che da esso deriva oltre che ad istituti giuridici fondamentali ai generali principi di diritto, l'espedito escogitato (che qui non voglio partitamente discutere perchè ciò mi porterebbe ad una troppo lunga digressione) si dimostra in effetto inefficace anzi pregiudizievole rispetto alle finalità che il legislatore si propone di raggiungere.

Mancando invero ogni interesse nel concessionario alla buona esecuzione dell'opera, esistendo anzi in lui il solo interesse a realizzare, attraverso alla esecuzione medesima, il maggiore profitto, verrà fatalmente a determinarsi un insanabile contrasto fra questi due interessi concorrenti, alle cui deleterie conseguenze nessun controllo per quanto oculato e nessuna sanzione per quanto rigorosa potranno por riparo.

Non c'è altro, da augurarsi, perciò, che i decreti di cui parliamo non trovino mai modo di essere applicati e non esercitino nella raccolta delle nostre leggi altra funzione che quella di ricordare, a titolo di curiosità, alcuni fra i più caratteristici perversimenti della legislazione di guerra.

Come mi son sforzato di dimostrare, se si vuole eliminare ogni causa di ritardo nell'inizio e nel compimento dei lavori di bonifica, bisogna giungere, come provvedimento pregiudizialmente indispensabile, alla affermazione dell'obbligo giuridico negli interessati a costituirsi in consorzio. Senza quest'obbligo certi fini d'ordine economico-sociale non potrebbero essere conseguiti. Si pensi, per esempio, alla importante questione dell'appoderamento dei terreni bonificati considerata in rapporto all'oggetto ed ai limiti della bonifica agraria. In qual modo e con quali forme potrebbe svolgersi a questo proposito l'attività di quella curiosa figura di concessionario inventata dai disgraziati decreti Dari, Riccio, Bonomi?

IV.

Passiamo ora a prendere in esame la questione relativa al finanziamento del programma grandioso della cui esecuzione si invoca l'immediato inizio. È questo senza dubbio l'argomento più grave e più delicato fra i molti sinora discussi, involgendo esso una serie di difficoltà che soltanto potranno superarsi se si avrà una buona volta il coraggio di abbandonare la insensata teoria delle mezze misure e dei palliativi effimeri e di riorganizzare perciò, *ex novo*, in forza di provvide iniziative, gli istituti cui nella materia deve essere affidata la funzione regolatrice.

L'ordinamento predisposto dal diritto positivo vigente per far fronte alle necessità finanziarie inerenti alla esecuzione delle opere di bonifica si fonda (nel caso più frequente, che dovrà in seguito diventar normale, in cui lo Stato non provveda direttamente alla esecuzione stessa) sul principio che l'ente concessionario debba anticipare tutte le somme occorrenti per sopperire alla spesa totale.

Gli enti pubblici interessati all'opera sono autorizzati a corrispondere il rispettivo contributo in annualità costanti, non eccedenti il numero di 50 e comprendenti una quota di interessi, in rapporto all'ammontare complessivo del debito, da determinarsi in misura non superiore al 40%; la decorrenza di detti interessi ha inizio dalla data del collaudo generale o parziale dei lavori, mentre l'accertamento della entità del contributo di cui sopra, viene compiuto, in forma invariabile, all'atto della concessione, in base alla spesa risultante dai progetti delle opere regolarmente approvati, con l'aggiunta di una percentuale per spese generali ed impreviste (v. art. 9 del t. u. e 2 e segg. della legge 20 giugno 1912).

Poichè, come si è già rilevato, l'intervento della pubblica amministrazione nello svolgimento concreto delle singole opere viene, in sostanza, riferito ad un particolare programma, limitato nella sua estensione, gli impegni che allo Stato derivano, in conseguenza degli obblighi ad esso imposti dalla legge, sono approssimativamente previsti da apposite tabelle, le quali oltre che contenere la elencazione delle bonifiche di 1. categoria da eseguirsi ed in corso di esecuzione, fissano l'importo presuntivo delle spese corrispondenti e provvedono perchè in un determinato periodo finanziario vengano opportunamente stanziati sul bilancio del Ministero dei LL. PP. le somme necessarie a soddisfare quegli impegni stessi.

I capitali che in questa guisa risultano anno per anno disponibili vengono versati al servizio di uno speciale conto corrente fruttifero costituito presso la Cassa Depositi e Prestiti a favore del detto Ministero, per modo che questo possa, mediante congrui prelevamenti, rimborsare il Tesoro delle anticipazioni necessarie per il pagamento della quota invariabile dovuta dallo Stato agli Enti concessionari.

Per ogni opera di bonifica viene ordinata una distinta contabilità all'effetto di impedire che le somme a ciascuna assegnata possano essere impiegate per altre; e con le eventuali economie sulle spese prevedute, aumentate delle somme a disposizione del Ministero dei LL. PP. e degli interessi maturati sul conto corrente, si dà vita a un fondo di riserva destinato a sopperire a spese maggiori ed impreviste ed a spese straordinarie di manutenzione, a corrispondere ai consorzi l'interesse loro dovuto per le anticipazioni da essi fatte, a pagare il contributo per le opere di bonifica di 2. categoria.

Gli enti pubblici minori, Comuni e Provincie, fanno fronte agli oneri derivanti dalla obbligatorio del loro concorso nella spesa di bonificazione in forza di adeguati stanziamenti nei rispettivi bilanci, usufruendo della agevolazione di poter estinguere il loro impegno entro un termine massimo di 50 anni.

Questo, sostanzialmente, è il congegno per mezzo del quale sino ad oggi si è provveduto al finanziamento delle opere di bonifica.

Non occorrono molte parole per dimostrare come esso sia preordinato in modo da attribuire al concessionario un complesso così gravoso di obbligazioni e di responsabilità da sovvertire la posizione giuridica di questi, quale la legge chiaramente determina e da paralizzare in esso ogni iniziativa.

Il presupposto infatti, dal quale occorre partire per giustificare quel congegno, è che il Consorzio dei proprietari dei terreni inclusi nel perimetro da bonificarsi costituisca una rappresentanza di interessi aventi, rispetto all'opera oggetto della concessione, un carattere di assoluta prevalenza nei confronti del-

l'interesse pubblico e che conseguentemente esso Consorzio sia tenuto in linea principale alla organizzazione delle attività e dei mezzi indispensabili per soddisfare ai bisogni cui l'opera stessa risponde.

Orbene, questa ipotesi non soltanto è contraddetta dalla natura delle relazioni reciproche che di fatto intercedono fra questi due ordini di interessi, ma contrasta anche con il fondamentale concetto ispiratore della legge reso indiscutibilmente manifesto dalla definizione attribuita alle opere di 1. categoria e dal significato insito nei criteri accolti per il riparto dei contributi diretti a provvederle i mezzi per l'esecuzione. Non si comprende davvero come lo Stato, il quale in linea di massima riserva a sé le facoltà di presiedere direttamente alla esecuzione medesima avocando al proprio bilancio, per ciò stesso, l'onere del finanziamento, abbia potuto esigere che, nel caso in cui il Consorzio venga a sostituirgli, debbano i doveri inerenti alle sue peculiari funzioni in questo trasferirsi.

L'assurda pretesa può trovare una sola spiegazione: che cioè nell'intendimento originario del legislatore, l'opera di bonifica di 1. categoria dovesse eseguirsi sempre a cura dello Stato, eccettuata l'ipotesi in cui per speciali circostanze, i privati proprietari, constatato il proprio tornaconto, avessero chiesto la concessione; nella quale ipotesi era da reputarsi giusto che ne dovessero anticipare la spesa.

Data la speciale impostazione che oggi il problema delle bonifiche viene ad assumere, è evidente che esso non può essere affrontato con speranza di successo senza che anche in questa parte i principi della legge vengano profondamente modificati.

Il Consorzio non sempre può essere in grado di superare le molte difficoltà cui in pratica dà luogo il finanziamento. Basta per convincersene considerare gli espedienti ed i sacrifici dei quali fu gioco forza servirsi per il passato e dai quali non è possibile ancora in alcuna guisa prescindere, nonostante i molti tentativi con cui si è cercato di rendere meno gravoso il compito degli interessati.

Appena costituitosi, il Consorzio deve ricorrere personalmente al credito per provvedere alla compilazione del progetto, alla organizzazione degli uffici, all'inizio dei primi lavori: ricorrere al credito quasi sempre ha voluto dire per gli amministratori o per i promotori contrarre in proprio, malgrado che lo scopo consistesse nella provvista dei mezzi occorrenti all'esercizio di un'opera pubblica, delle obbligazioni cambiarie. In un primo periodo, infatti, l'unica agevolazione di cui gli enti concessionari potevano usufruire nell'esercizio dell'attività finanziaria dell'impresa alla quale erano preposti, consisteva nella autorizzazione consentita agli Istituti esercenti nel Regno il credito fondiario di concedere ai Consorzi mutui od anticipazioni in conto corrente fino a 3/5 del valore di stima di fondi consorziali, con ipoteca sui fondi medesimi; il che significava che quando l'Istituto (come spesso avveniva e tutt'ora avviene), per invincibile difficoltà sulla utilità delle funzioni esplicantesi attraverso l'attività bonificatrice, si rifiutasse di attribuire un considerevole valore ai fondi medesimi, venendo questi sottoposti a qualsiasi preventivo apprezzamento nella condizione presunta immutabile in cui si trovavano prima dell'inizio dei lavori, ogni effettiva garanzia a disposizione del Consorzio sarebbe venuta a mancare.

È vero che la legge, prevedendo queste pratiche conseguenze, estese anche ai Consorzi la facoltà concessa agli Enti pubblici minori di ottenere, mediante speciali operazioni, dalla Cassa Depositi e Prestiti le somme che fossero loro occorse; ed è vero anche che, nell'eventualità in cui non fosse stato loro possibile o conveniente trovare in questo modo i mezzi indispensabili, essa consentì che potessero emettersi, previa autorizzazione del Ministero dell'Agricoltura, dei titoli fruttiferi e rimborsabili per annualità sino all'estinzione del loro valore nominale, ma in effetto l'uno e l'altro provvedimento riuscirono inefficaci.

Non sempre la Cassa DD. e PP., data la molteplicità dei compiti che le sono assegnati, ha disponibili i capitali di cui avrebbe bisogno per poter aderire alle richieste dei Consorzi. In ogni ipotesi, l'eventuale concessione del prestito, per la laboriosa istruttoria e la lenta procedura alle quali deve essere sottoposta la domanda, giunge sempre intempestivamente e non elimina per il Consorzio la necessità di far fronte in altra maniera alle anticipazioni, non irrilevanti, che sono richieste dalle esigenze inerenti all'inizio dei lavori, tanto più che la Cassa Depositi, sulle somme mutate, in forza delle disposizioni che disciplinano il proprio funzionamento, non può compiere alcuna somministrazione se non in seguito a presentazione di regolari stati di avanzamento o certificati di collaudo. Per cui non è infrequente il verificarsi di queste strane situazioni: che un Consorzio, il quale, non appena costituito, abbia chiesto e ottenuto dalla Cassa un prestito pari all'ammontare complessivo della spesa preventivata per la esecuzione dell'opera e che, a sensi dell'art. 75 del vigente t. u. 2 Gennaio 1913, abbia emesso, a titolo di garanzia, tante delegazioni sull'imposta consorziale quante sono le annualità entro le quali deve aver luogo l'estinzione del prestito stesso, sia costretto, quando per causa di forza maggiore o in ogni modo indipendentemente dalla sua volontà, non possa presentare con sollecitudine i documenti relativi all'andamento dei lavori né riscuotere, per conseguenza, alcun anticipo sulla totalità del mutuo concessogli; sia costretto, dicevo, a pagare in forza della esecutività delle delegazioni, a titolo di estinzione di un debito puramente potenziale, somme considerevoli. Può darsi cioè l'ipotesi (tutt'altro che immaginaria) che il Consorzio stesso debba, a condizioni gravose, contrarre un nuovo mutuo al solo scopo di aver modo di iniziare l'estinzione di un precedente prestito del quale ancora non poté, neppure in minima misura, usufruire.

Non occorrono commenti.

Quanto all'altra facoltà già accennata, di emettere titoli fruttiferi, essa che pur sarebbe suscettibile di utili impieghi, non ha potuto mai in concreto venire esercitata, per le difficoltà dal governo sempre frapposte al conferimento della necessaria autorizzazione, difficoltà alle quali fornì motivo la preoccupazione di danneggiare, determinando un'inevitabile concorrenza, il corso dei titoli di Stato.

Come si vede il sistema della legge è tutt'altro che adatto a favorire il sorgere e il moltiplicarsi delle iniziative private nell'esplicazione delle energie che devono concorrere nell'esecuzione dei lavori di bonifica. Il rilievo assumerà maggiore importanza se non si trascuri di considerare gli inconvenienti che conseguono dai due ordini di circostanze già poste in rilievo le quali effettivamente si traducono in nuovi oneri nei confronti del concessionario: voglio alludere all'obbligo fatto al Consorzio di assumere a proprio carico esclusivo il pagamento degli interessi gravanti sulle anticipazioni occorse sino al collaudo

generale o parziale dei lavori, ed alla prerogativa sancita a favore dello Stato di corrispondere sull'ammontare delle somme da esso dovute, a titolo di contributo sino alla completa estinzione dei propri impegni, l'interesse, eccessivamente esiguo del 4 0/0 (*).

Vero è che sotto la spinta di opportune proteste e di saggi suggerimenti (le une e gli altri efficacemente formulati, nell'interesse concorrente della nazione e dei privati, dalla Federazione Veneta dei Consorzi di bonifica), lo Stato tentò di recente d'introdurre, in questo campo, sul sistema tradizionale, qualche utile innovazione.

Così, in forza dei D. L. 8 Agosto 1918 N. 1330 e 6 Febbraio 1919 N. 107, venne attribuita al Ministero dei L.L. P.P. la facoltà di procedere ad una nuova determinazione dei contributi governativo provinciale e comunale relativamente alle parti delle opere concesse che saranno eseguite sino a tre anni dopo la pubblicazione della pace, rendendo possibile un aggiornamento dei preventivi da compiersi, sia in forma generale sul progetto complessivo sia in via provvisoria, anno per anno, in confronto a singoli stralci parziali di lavori, mediante un congruo aumento percentuale dei prezzi sulla base delle particolari variazioni verificatesi sul mercato. Inoltre, allo scopo di rendere meno penosa ai Consorzi la ricerca del denaro occorrente per l'impianto dell'azienda e per il compimento dei lavori, col D. L. 2 Settembre 1917 N. 1597 fu concessa alla Cassa D.D. P.P. l'autorizzazione a mutare agli Enti concessionari di opere di bonifica, nel periodo di un decennio dalla pubblicazione della pace, una somma complessiva non superiore ai 150 milioni, nonchè ad anticipare sui mutui concessi ai Consorzi le somme necessarie per l'inizio della esecuzione delle opere purchè questa però sia gestita in economia od affidata a Cooperative di produzione e di lavoro. Per intensificare e sollecitare, anzi, la concessione ed il pagamento dei prestiti di cui trattasi, fu ordinata la costituzione presso la Cassa di una sezione speciale di credito ai Consorzi.

Pur non disconoscendo un certo valore a queste provvidenze, le quali se non altro fanno fede di una profonda e salutare modificazione nello spirito con cui, per il passato, si è sempre proceduto all'esame ed all'apprezzamento del problema nostro, non possiamo reputare esse sufficienti a toglier di mezzo i troppi ostacoli che, a causa dei principii sino ad oggi prevalsi e non ancora rinnegati, pregiudicano o ritardano la realizzazione degli scopi che a quel problema si riferiscono i quali per ragioni di utilità pubblica devono senza indugio venir soddisfatti.

Basta per convincersene tener presente che la Cassa Depositi, nonostante la conferitagli autorizzazione, non ha disponibilità sufficienti per tradurre in atto il programma limitato ad essa assegnato: sa davvero di ironia che il decreto sopra citato le consenta di avvalersi, se necessario, della sezione autonoma di credito comunale e provinciale, quando è noto a tutti che la situazione finanziaria degli Enti locali in Italia è talmente critica da non sapersi in quale guisa assestare i loro disgraziati bilanci. Del resto la organizzazione burocratica della Cassa male si presta, per la sua pesantezza, ad attuare quella sollecitudine nelle

(*) Soltanto con la disposizione dell'Art. 4 del D. L. 2 Settembre 1917 n. 1597 venne in parte ovviato al lamentato inconveniente, stabilendo che il tasso d'interesse dovesse commisurarsi a quello annualmente stabilito dalla Cassa D.D. e P.P. per i mutui ordinari.

operazioni che il legislatore, troppo tardi in vero, con tanta buona volontà propugna. Ne è riprova il fatto che, dopo due anni dalla data della disposizione istitutrice, la famosa « Sezione speciale per la concessione di prestiti ai Consorzi di bonifica » non è ancora sorta.

Dove trovare, adunque, il rimedio?

Anche qui, abbandonando ogni mezza misura, occorre trasformare radicalmente il sistema. Io credo che ci aggireremmo in un circolo vizioso se persistessimo ad accettar transazioni rispetto alla soluzione più ovvia, quale il semplice intuito ed il pratico buon senso suggeriscono.

Bisogna creare una banca delle bonifiche!

L'idea, da tanti anni agitata, che sembrò un giorno, per l'intervento autorevole di Luigi Luzzatti, prossima ad attuarsi, risponde ad una necessità improrogabile cui conferisce anche maggiore urgenza la convinzione diffusa che nessuna obiezione nè d'ordine teorico, nè d'ordine pratico possa ad essa opporsi.

Una volta concretato il generale piano regolatore delle opere da eseguirsi con il concorso degli Enti pubblici, accertato il complessivo fabbisogno finanziario e provveduto agli opportuni stanziamenti, non sarà difficile costituire, fra i più importanti istituti di credito del Regno debitamente facoltizzati e con l'intervento diretto del Tesoro, un organismo bancario il quale, sostituendosi alla Cassa D.D. P.P. nella gestione delle somme oggetto dello speciale conto fruttifero presso di essa istituito, e vincolando a suo favore in forza di delegazioni che gli siano obbligatoriamente dovute le imposte consorziali sino alla concorrenza del contributo facente carico ai singoli enti concessionari, possa, senza rischi e con rapida procedura, fornire i mezzi richiesti dalla integrale bonificazione del territorio dello Stato non ancora redento.

Dato che le opere non potranno tutte essere eseguite contemporaneamente, ma richiederanno per il loro graduale svolgimento un periodo di tempo determinabile con una certa esattezza, durante il quale verranno maturandosi progressivamente i singoli rimborsi, il perseguimento di questo scopo non sembra ostacolato da insuperabili difficoltà. Ad ogni modo, meglio questo potrà essere raggiunto se alla combinazione finanziaria di cui trattasi sia dato modo di partecipare alla rappresentanza dei Consorzi, confederati in forma coattiva. Per questa strada, anzi, la Banca delle Bonifiche, potrebbe farsi iniziatrice, in caso di bisogno, soddisfacendo ad un desiderio largamente diffuso in ogni categoria di agricoltori, della emissione di unico titolo fondiario usufruendo della facoltà consentita dall'art. 44 del t. u. 22 Marzo 1900.

Senza arrogarmi qualità profetiche, credo che nessuna operazione congenere potrebbe in Italia compiersi con maggiore fortuna.

Per liberare, però, il servizio del finanziamento alle bonifiche dalle infinite pastoie che oggi lo inceppano, non basta affidarne l'esercizio ad uno speciale istituto; ma occorre che quest'ultimo venga ordinato in modo da eliminare ogni burocrazia accentratrice e da rendere possibile con la istituzione di particolari autonome Sezioni locali il frequente contatto fra la Banca ed i clienti. Soltanto in questa maniera il Consorzio potrà risolvere una buona volta l'angoscioso e fondamentale problema che sinora le inflessibili disposizioni della legge gli han reso insolubile: quello di finanziare in forma definitiva i lavori, prima dell'inizio dell'opera.

In attesa che la riforma generale una volta o l'altra si concreti, la Federazione Veneta dei Consorzi di bonifica ha creduto, in questi giorni, di tentare per proprio conto di far fronte, sia pur in via provvisoria, al fabbisogno degli Enti che ad essa fanno capo; ed il tentativo fu coronato di successo e portò ad un accordo vantaggioso con l'Istituto federale di credito per il Risorgimento delle Venezie in rappresentanza anche della Cassa di Risparmio Venete, accordo al quale un imminente Decreto d'iniziativa della Presidenza del Consiglio offrirà le condizioni per la sua più larga efficacia. Io confido che l'esempio riuscirà ammaestratore.

V.

Tutta la legislazione, adunque, in materia di bonifiche, sulla traccia delle indicazioni non equivoche suggerite dall'esperienza e sotto la spinta praticamente irresistibile delle mutate esigenze nazionali deve essere rinnovata. De vecchio ordinamento, costituitosi a poco a poco non già in seguito ad una razionale concezione organica, ma, quasi per intuito, attraverso una serie di sovrapposizioni non sempre fra loro coordinate, non potranno restare in vita che alcuni generali principii, ai quali però sarà necessario di attribuire una formulazione più chiara e determinare in modo più preciso l'oggetto specifico. Seguendo l'esempio delle vecchie leggi classiche, troppo poco imitate oggi in Italia, la riforma non dovrà accontentarsi, infatti, di fornire i mezzi materiali che meglio garantiscano la prosecuzione degli scopi che lo Stato, in questo campo, si propone di raggiungere, ma dovrà anche preoccuparsi di armonizzare le varie disposizioni preposte alla disciplina delle attività che qui troveranno svolgimento, con gli istituti fondamentali del nostro diritto pubblico.

La questione non è di ordine puramente sistematico ma ha anche un'importanza pratica evidentissima. Essa concerne, soprattutto, la determinazione della natura giuridica di un complesso di rapporti e di obbligazioni la cui efficacia ed il cui contenuto non possono più costituir argomento di incertezza o di discussione.

Cade a questo proposito l'opportunità di chiarire il carattere peculiare proprio dei contributi consorziali, perchè in ordine ad esso, nonostante i molti ed univoci elementi offerti dalla legge, non ancora concorde è il giudizio.

A rendere più esauriente la breve indagine sarà bene riportarci al concetto fondamentale di servizio pubblico cui risponde l'esercizio delle attività che trovano riferimento nella esecuzione di un'opera di bonifica; concetto sufficientemente illustrato in precedenza, attraverso l'analisi degli scopi che lo Stato realizza a mezzo di quella esecuzione medesima.

Alle spese inerenti alla organizzazione ed allo svolgimento dei pubblici servizi l'amministrazione d'ordinario provvede, alla stregua dei principii che reggono il moderno diritto finanziario, mediante l'erogazione dei proventi delle imposte o delle tasse, a seconda che trattisi di un servizio pubblico generale o di un servizio pubblico speciale. Nel caso nostro, poichè l'opera è ad un tempo produttiva di una utilità generica insuscettibile di essere particolarmente individuata diffondendosi essa indistintamente fra tutti i componenti della collettività nazionale, e di singoli utilità specifiche esplicitanti nei confronti di consociazioni più ristrette o di individui singoli, dovettero trovare contemporaneamente applicazioni le due

figure della imposta e della tassa. Con la prima, infatti, vengono provvisti i mezzi necessari a coprire il fabbisogno corrispondente alla entità del contributo facente carico allo Stato; con la seconda si raccolgono i compensi dovuti per le singole unità di servizio effettivamente consumate dagli enti locali e dai privati.

Siccome però il servizio, una volta organizzato mediante la approvazione del progetto tecnico esecutivo dell'opera, si svolge automaticamente, all'infuori di ogni particolare richiesta dei singoli consumatori, la tassa nell'ipotesi nostra non viene esatta volta per volta in base ad un criterio fisso di misura ed in corrispondenza ad un concreto accertamento delle prestazioni domandate dall'interessato, ma bensì in forma coattiva ed alla stregua di una generale presunzione.

Per quanto riguarda l'onere gravante sugli enti locali nel cui territorio si svolge la bonifica, non fu duopo, per far fronte ad esso, di istituire uno speciale tributo, perchè tanto il Comune quanto la Provincia, possedendo un proprio ordinamento finanziario, fu facile ad entrambi di desumere, con opportune variazioni, i mezzi ad essi richiesti, dai cespiti di entrate già funzionanti a loro vantaggio. Il Consorzio dei proprietari interessati, invece, per la circostanza che lo scopo per il quale è costituito si identifica con quello per il cui soddisfacimento viene applicata la tassa, dovette per forza provvedere alla creazione di un suo proprio tributo che assunse appunto la qualifica di contribuzione consorziale. Non credo valga la pena di soffermarci a discutere gli aspetti peculiari di questa: basta affermare che trattasi di una figura complessa partecipante ad un tempo, per la sua sostanziale natura giuridica, dei caratteri della tassa e, per le forme della sua esazione, di quelli dell'imposta.

Quello che importa di mettere in rilievo è che essa rientra nella categoria dei pubblici tributi dei quali riveste tutte le prerogative ed assume tutte le funzioni. La legge è a questo proposito, per buona fortuna, esplicita; sia là dove a questo singolare gravame fiscale precisa il compito ed attribuisce una denominazione tecnica (art. 8 t. u. 1900 terzultimo capoverso); sia dove ne fissa i criteri per la commisurazione (art. 45 del t. u. e 109 e segg. del Reg. 8 Maggio 1904); sia in fine dove ne stabilisce la forma di riscossione (art. 38 del D. L. 8 Agosto 1918 N. 1255 e 111 segg. del Regol. 1904).

Non sarei stato indotto ad insistere su questo chiaro assunto se non ne avesse dimostrata la necessità un recente episodio al quale voglio accennare.

Con il decreto 29 maggio 1919 N. 975, nell'intento di alleviare, in base ad una evidente ragione di giustizia, la condizione tristissima delle popolazioni che la guerra maggiormente aveva danneggiato, il legislatore provvide perchè, in alcuni Comuni già invasi o sgomberati durante lo svolgimento delle operazioni militari, le imposte erariali e le sovrimposte comunali e provinciali la cui riscossione sino al primo gennaio 1921 era stata in forza di precedenti provvidenze sospesa, fossero completamente condonate, e dispose perchè a cura del Ministero del Tesoro venissero rimborsate ai Comuni ed alle Provincie le somme che in questa guisa venivano sottratte ai rispettivi bilanci.

Reputando che un trattamento identico a quello adottato in favore degli Enti locali rispetto alla sovrimposta dovesse estendersi anche ai Consorzi di bonifica concessionari di opere di 1.^a e 2.^a categoria costituiti e funzionanti nella zona, rispetto alla tassa consorziale, la Federazione Veneta dei Consorzi medesimi presentò istanza, in seguito a parere favorevole del Ministero delle terre liberate,

al Ministero delle Finanze, chiedendo che il Decreto 29 Maggio 1919 venisse per questa parte completato. Gli argomenti che in proposito vennero addotti sembravano forniti di inoppugnabile efficacia: anzitutto, il carattere del contributo quale è stato messo poco fa in rilievo e la natura delle esigenze il cui soddisfacimento forma oggetto dell'attività consorziale, esigenze inerenti ad essenziali finalità dello Stato ed importanti per conseguenza l'esercizio d'un vero servizio pubblico; in secondo luogo, la circostanza che il concessionario è investito per la applicazione e la riscossione del contributo in parola della delega di facoltà esclusivamente pertinenti alla pubblica amministrazione; in terzo luogo, il dovere dello Stato di usare identiche agevolazioni agli utenti di uno stesso servizio, tanto più quando essi rivestano il carattere di enti pubblici e la susseguente illegittimità ed ingiustizia di un provvedimento con cui si persista a considerare, nei confronti del Consorzio, obbligatorio il concorso a spese rispetto alle quali il Tesoro si sostituisce al Comune ed alla Provincia per la parte da questi enti per il medesimo titolo dovuta; in quarto luogo, la ingiustizia di imporre il pagamento di una tassa anche per il periodo in cui, per colpa dello Stato (dichiarazione e condotta della guerra), i consumatori, designati per presunzione della legge, si trovarono nella impossibilità di usufruire delle prestazioni corrispettive; infine, la incongruenza rappresentata dal fatto che si possa concedere agli abitanti delle terre già invase la esenzione parziale o totale dalle tasse imposte quale corrispettivo di un servizio offerto dallo Stato nell'esclusivo interesse del privato utente (tasse di certificazione, sugli atti civili ed amministrativi, sugli affari ecc.), mentre viene mantenuto, in quegli stessi contribuenti l'obbligo di corrispondere tasse che si riferiscono a servizi (bonifiche) organizzati in via principale per scopi di pubblico interesse.

Suffragata di tanta copia di argomentazioni, era presumibile che l'istanza venisse sollecitamente accolta. Invece *respingendo il ricorso*, il Ministro delle Finanze osservava che non era sembrato opportuno di provocare la emanazione di speciali provvedimenti legislativi nel senso richiesto dalla Federazione perchè essi « avrebbero dovuto necessariamente comprendere altri analoghi contributi, perchè quelli di cui trattasi *riflettono rapporti di natura privata* e per essi non potrebbero invocarsi le ragioni di interesse pubblico che hanno ispirato i provvedimenti di cui al Decreto 20 Maggio scorso ».^(*)

La motivazione incredibile non ha bisogno di commenti. Essa è stata qui riferita al solo scopo di dimostrare come pur dalle alte sfere governative esuli una concezione anche approssimativamente esatta dei rapporti e degli istituti cui han dato vita le nostre leggi in tema di bonifiche e come, per conseguenza, la imminente riforma (poichè io nutro viva fiducia che il rinnovamento invocato non

(*) Per fortuna, nonostante le curiose teorie del Ministro delle Finanze, le legittime richieste della Federazione dei Consorzi trovarono, per opera del Ministro del Tesoro, il loro pieno accoglimento nel D. L. n. 1143 del 3 Luglio 1919 (*Gazz. Uffic.* del 12 Luglio), col quale si dispone che « alle Province di Belluno, Treviso, Venezia, Vicenza ed Udine, ed ai Comuni di dette Province già invasi dal nemico o sgombrati, *nonchè agli altri Enti locali* ivi esistenti, sarà corrisposta, a carico dello Stato, la somma occorrente a pareggiare i rispettivi bilanci per gli anni dal 1919 al 1921 compreso, per compensarli della perdita di *entrate* a causa della guerra e metterli in condizione di far fronte alle maggiori spese obbligatorie dipendenti dalla stessa causa ».

si faccia molto attendere) debba preoccuparsi di promuovere anche una revisione accurata delle formule letterali adottate dalle singole disposizioni che rimarranno in vigore, per modo da rimuovere ogni causa di dubbio e di incertezze interpretative.

Questioni analoghe a quelle che furono sollevate in ordine alla natura dei contributi consorziali, si dibatterono vivacemente, ma con maggiori giustificazioni e formali e sostanziali, nella determinazione della figura giuridica propria all'Ente consorzio.

Il tema è seducente in ispecie per chi, come me, ne sentì il fascino fin dai banchi della scuola, assumendo esso ad oggetto della prima esercitazione monografica; ma non può essere qui trattato neppur per incidenza perchè ciò importerebbe ad un esame, che non può accontentarsi di essere superficiale, delle principali disposizioni delle leggi vigenti e ad una paziente costruzione del sistema che da esse si ordina. Ciò non toglie che, sulla scorta delle considerazioni già fatte, non si possa considerare il Consorzio, comunque si interpretino le influenze che sulla sua costituzione esercitano l'elemento territoriale e l'elemento corporativo, quale un ente di diritto pubblico assunto ad organo dello Stato, nell'esercizio di funzioni essenziali.

Questa definizione sintetica trova il proprio pacifico ed indiscutibile fondamento in un complesso di principii esplicitamente accolti del legislatore: basta pensare al carattere attribuito all'opera di bonifica (art. 4 t. u. 1900), alle prerogative delle quali è investito il concessionario (art. 40 e seg. e 71 del t. u.; art. 6 della legge 20 giugno 1912; art. 111 e seg. del regol. 1904 ecc.), alle attribuzioni che a questi sono assegnati in materia di polizia (art. 136 e seg. del regol. 1904), alle norme che disciplinano l'organizzazione e l'esercizio delle attività consorziali (art. 51 e seg. del regol. 1904 e 26 e seg. del Decreto Luogotenenziale 8 agosto 1918).

Pur non sussistendo, perciò, in ultima analisi il bisogno che il nuovo testo legislativo introduca su questo punto delle varianti, sarà bene, ad ogni modo, ad eliminare la possibilità che (come purtroppo di frequente avviene) in pratica, nell'apprezzamento dei rapporti di cui trattasi, si faccia inopportuno ricorso a concetti privatistici, che una chiara definizione, la quale tolga di mezzo ogni equivoco e impedisca alla giurisprudenza di più oltre sbizzarrirsi a suo agio, sia inserita nello stesso corpo della legge.

Risolta così, per interpretazione autentica, questa questione pregiudiziale, dovrà poi il legislatore apprestare mezzi più idonei di quelli sino ad oggi forniti, perchè nel suo concreto funzionamento il Consorzio svolga un'opera che nel miglior modo garantisca da ogni pregiudizio l'interesse di cui è depositario.

Bisogna, a questo riguardo, avere il coraggio di trarre ogni più estrema conseguenza dai principii ai quali la riforma dovrebbe ispirarsi. La organizzazione consorziale così come è oggi regolata, è insufficiente a realizzare i fini che lo Stato, col suo concorso, si propone di perseguire: soprattutto essa è sfornita di quelle guarentigie che le permettano di reagire efficacemente alla negligenza, alla insufficienza, alla ostruzionistica apatia delle persone che le sono proposte.

Esaminando d'avvicino, la vita dei Consorzi, è dato con sorpresa di constatare che essa, per la maggior parte dei casi, si svolge per forza d'inerzia fra l'indifferenza degli amministratori e degli amministrati e la acquiescenza tran-

quilla degli organi tutori, lentamente e pesantemente perciò, senza lo stimolo di utili iniziative o la salvaguardia di ponderate decisioni. Non è infrequente che i Consigli e le Deputazioni amministrative non possano riunirsi, nonostante gli inviti e le raccomandazioni, per lunghi periodi di tempo a causa dell'assenteismo dei propri membri, per cui le improrogabili deliberazioni riflettenti la ordinaria gestione dell'Ente debbano essere prese dal segretario costretto a compilare verbali non rispondenti a verità, di cui si ottiene la legalizzazione mediante la firma ad essi successivamente e separatamente apposta dai presunti intervenuti.

Per ovviare al gravissimo inconveniente è necessario che la legge intervenga con disposizioni severe alle quali in nessun modo gli statuti particolari dei Consorzi possano derogare. A mio avviso soltanto rendendo remunerative le prestazioni degli amministratori, costituendo questi responsabili in proprio degli atti in detta veste posti in essere, stabilendo convenienti sanzioni pecuniarie per la violazione di ogni loro dovere, organizzando un controllo più diretto e meno inceppante e fittizio di quello previsto dal vigente regolamento, potrà assicurarsi un proficuo rafforzamento dell'autorità di questi enti minori ai quali sostanzialmente è affidato l'avvenire dell'agricoltura nazionale.

Gioverà inoltre all'uopo che, nel disciplinare *ex novo* la vigilanza tecnica sulle opere, venga attuato un sapiente discentramento, anzi una conveniente autonomia locale compensata da precise responsabilità nell'esercizio delle attribuzioni proprie degli organi ministeriali. La legge istitutrice del Magistrato alle Acque per le provincie Venete e di Mantova offre a questo riguardo, con i risultati sinora raggiunti, elementi interessanti di giudizio. L'esempio da essa costituito non dovrà però circoscrivere o comunque limitare la tendenza di cui si invoca una sollecita e generale ed audace esplicazione.

VI.

Al problema che ha per oggetto la esecuzione più rapida e più completa delle opere di bonifica si connette intimamente quello relativo alla necessità di ordinarne l'esercizio nel modo più proficuo e più economico.

Com'è naturale, gli aspetti che quest'ultimo può assumere saranno diversi a seconda della qualità dei mezzi che in pratica verranno esperiti per ottenere il prosciugamento: si può dire anzi che soltanto nell'ipotesi, che purtroppo è la più comune, in cui venga ad applicarsi il sistema della espulsione artificiale delle acque, mediante l'impiego di macchine idrovore, esso presenti molte difficoltà ed esiga la adozione di apposite provvidenze. In quest'ipotesi, infatti, il funzionamento della bonifica trovasi subordinato alla disponibilità di un certo quantitativo di forza motrice, per cui sarà indispensabile che lo Stato, proponendosi la attuazione di un determinato programma di opere in questo campo, predisponga preventivamente le condizioni che ne garantiscano, nella loro specifica utilizzazione, ogni efficacia.

La crisi del carbone che oggi angustia l'Europa e dalla quale derivano così tragiche minacce non tanto all'avvenire quanto allo stesso elementare svolgimento della vita nazionale nel Paese nostro, conferisce all'argomento un sapore di attualità dolorosa. Nessuna riforma, perciò, per quanto larga ed illuminata, della legislazione sulle bonifiche potrà portare a risultati apprez-

zabili se essa non si colleghi e coordini a tutta la serie dei provvedimenti con i quali il Governo intende di creare in Patria una conveniente riserva di energia elettrica che valga a liberar questa dalla schiavitù gravosa del carbone estero che attualmente la opprime.

Il bisogno di forza motrice che trae origine dalla necessità di conseguire il migliore e più perfetto sfruttamento dell'opera di bonifica non si ragguaglia solamente e si commisura alla entità dei consumi che corrispondono al reale funzionamento delle idrovore, ma bensì anche a tutte le esigenze inerenti allo sviluppo dell'industria agricola nei territori bonificati.

Il tema è ampiamente illustrato in un memoriale interessante che la Federazione Veneta dei Consorzi di scolo e di bonifica presentò nel Settembre 1908 al Ministero dei L.L. P.P. «L'aratura meccanica dei terreni», in essa si legge, l'erpicoltura e molti altri lavori agricoli, la trebbiatura, la sgranatura, la trinciatura e pressatura dei foraggi, gli alzamenti di acqua per uso potabile e per irrigazione, lo scavo di nuovi canali e la manutenzione dei canali esistenti, le diserbatrici meccaniche e le draghe, i prosciugamenti locali, i cantieri di lavoro per nuove opere e costruzioni ed i trasporti, richiedono su tutta la estensione della bonifica grandi disponibilità di energia elettrica. Si potrebbero enumerare altre applicazioni rurali che richiedono forza motrice ed altre lavorazioni che potrebbero con vantaggio farsi meccanicamente, diminuendo le scorte di animali da lavoro ed aumentando invece la disponibilità di animali per l'alimentazione, per la lavorazione dei prodotti, del latte ecc. Nei terreni bonificati ed in quelli limitrofi che si trovano, rispetto alle industrie sussidiarie all'agricoltura, nelle stesse condizioni, debbono sorgere industrie locali, molini, canapifici, zuccherifici, caseifici, feconerie, panifici, pastifici, cartiere, fabbriche di laterizi e di altri materiali, officine meccaniche e fabbriche di macchine agricole, fabbriche di concimi chimici, linee tramviarie e ferroviarie, stabilimenti per la lavorazione di legnami, produzione di conserve alimentari, industrie seriche ecc. e soltanto allora può considerarsi raggiunta, nel più alto senso della parola, la famosa bonificazione integrale ».

Se a tutte queste molteplici applicazioni dovesse provvedersi mediante la installazione ^{di macchine idrovore} dei nostri terreni, il fabbisogno di carbone per il funzionamento di tutte le bonifiche eseguite e da eseguirsi, calcolando il lavoro di circa 350.000 H.P. effettivi con un consumo medio di Kg. 1.50 per cavallo-ora, si aggirerebbe intorno a 400.000 tonnellate annue.

Son cifre, queste, che devono far riflettere.

A dire il vero il nostro legislatore per merito soprattutto dell'on. Bonomi, al quale si deve il famoso Decreto 20 Novembre 1916 dei cui pregi e dei cui difetti ebbi occasione di intrattenermi nella Rivista dei Pubblici Appalti non molto tempo fa, mostrò in questi ultimi tempi di apprezzare appieno la gravità della situazione sforzandosi di facilitare in ogni modo la sostituzione della energia elettrica alla termica nelle idrovore (V. oltre le numerose disposizioni dirette alla sistemazione idraulico forestale dei bacini montani, il D. L. 25 Ottobre 1917 n. 1918 e 12 Febbraio 1919 n. 242; sull'argomento è attualmente in discussione al Senato un nuovo importante progetto di legge promosso dal Governo di concerto con la Federazione dei Consorzi.

Poiché, però, nella risoluzione del problema non soltanto si deve ten-

dere alla emancipazione delle bonifiche e delle industrie agrarie dalla dipendenza straniera, rappresentata dal bisogno di combustibile, ma bisogna anche attribuire la dovuta importanza alla necessità di sottrarre l'esercizio delle attività che qui trovano riferimento dalla oppressione speculatrice dei monopoli interni, io credo che ogni agevolazione legislativa riesca inadeguata allo scopo se la questione concernente l'approvvigionamento della forza motrice non venga assunta direttamente ad oggetto di quella più generale riferentesi alla esecuzione stessa della bonifica.

In altre parole, a mio avviso, dovrebbero gli stessi Consorzi concessionari riuniti in gruppi di maggiore o minore estensione a seconda degli aspetti speciali che, dal punto di vista tecnico, il problema può, caso per caso, assumere; dovrebbero gli stessi Consorzi provvedere per proprio conto alla produzione dell'energia abisognevole ai rispettivi impianti, nonchè alla distribuzione ai consorziati di quella occorrente per lo sviluppo agricolo-industriale della zona. L'opera di derivazione idraulica, in questa ipotesi, semprechè s'intende ricorrano nella fattispecie gli estremi della economicità e della convenienza, dovrebbe essere considerata quale opera complementare di bonifica ed alla spesa conseguente dovrebbe lo Stato concorrere in giusta misura.

Trarrebbe origine, in questa guisa, un perfetto e robusto organismo che, saggiamente temperando gli interessi dei singoli con quelli generali della Nazione, ed accortamente sfruttando le diverse attitudini e le varie iniziative, sarebbe in grado di svolgere, al sicuro (per la forza stessa della propria costituzione) da ogni perturbamento e da ogni minaccia, una attività che bene potrebbe, nelle attuali contingenze della Patria, qualificarsi provvidenziale.

* *

In ordine alle questioni succintamente prospettate, si svolgeranno fra breve i lavori del Congresso dei bonificatori Veneti, convocato in 2.a sessione il Settembre prossimo in Padova. Il fatto che, all'infuori di qualsiasi artificioso ed ufficiale eccitamento, ma per spontanea iniziativa, un gruppo di privati proprietari si proponga, con fede e con coraggio, di illustrare al governo tutto un programma di propositi audaci e di opere feconde, è di buon auspicio perchè, dopo le molte tergiversazioni e la grande incertezza, possa, in questo campo, proficuamente iniziare il proprio svolgimento quella attività ricostruttrice e riparatrice che solo può ridare moltiplicate al Paese le forze di cui la guerra l'ha privato.

Io son sicuro che le autorità responsabili non lasceranno senza risposta l'invocazione che sorgerà da Padova, e che la riforma della quale mi son sforzato a tracciare il generale orientamento troverà un saldo nocchiere che la sappia condurre a breve scadenza, facilmente in porto.

18 Agosto 1919.

SILVIO TRENTIN