

Realtà e prospettive della bonifica e della trasformazione fondiaria in Italia

ARRIGO SERPIERI E ELISEO JANDOLO

La Direzione è molto grata al sen. Giuseppe Medici che, permettendoci di pubblicare anche nella nostra Rivista il discorso commemorativo di Arrigo Serpieri e di Eliseo Jandolo, tenuto a Bologna nell'Accademia Nazionale di Agricoltura, contribuisce con autorità singolare a far conoscere negli ambienti di specifico studio storico nazionale e internazionale i due studiosi italiani il cui pensiero e la cui opera rimangono, degni di considerazione e di apprezzamento oggettivo, nella storia della Bonifica di ogni paese: particolarmente nel nostro Paese al cui risorgimento economico-sociale l'opera di bonifica dette contributo essenziale.

Colleghi Accademici, Signore, Signori,

il compito di ricordare Arrigo Serpieri ed Eliseo Jandolo non può andare disgiunto dallo spirito critico che entrambi esercitarono lasciando un'orma profonda nella vita civile del nostro Paese. Sono certo che Serpieri e Jandolo non avrebbero amato, non amerebbero l'esaltazione del loro lavoro non accompagnata da una sua disamina nel quadro del nostro tempo.

Accingendomi a questo ricordo oggi in Bologna, dove Arrigo Serpieri nacque nel 1877, appena sette anni dopo la compiuta unità d'Italia, sento che dobbiamo guardare a lui come a chi seppe, in tempi di chiusa conservazione, sposare l'ideale del Risorgimento con una visione sociale che nei primi anni del novecento gli permise, a Milano, di scrivere pagine luminose sulla evoluzione del mondo contadino. Perciò, noi, in Serpieri, vediamo l'uomo socialmente avanzato che sognò di risolvere la questione agraria italiana con la bonifica integrale. Egli fu economista insigne, un profondo conoscitore della realtà agricola, un acuto interprete delle sue esigenze, ma visse e operò in un periodo nel quale l'Italia, non ancora consapevole della profonda rivoluzione economica e sociale in corso nel mondo occidentale, conduceva una politica affetta da provincialismo.

Nel 1900, dopo aver conseguito la laurea in scienze agrarie a Milano, con l'inchiesta sui pascoli alpini nella Svizzera, cominciò quella paziente fatica di studioso delle Alpi e degli altopiani lombardi che lo portò a scrivere opere fondamentali sui pascoli della Valtellina e sui contratti agrari dell'Alto Milanese.

Eravamo nel primo decennio del secolo, in un mondo che possiamo ben dire essere un altro mondo: l'Europa nel 1914 concludeva la sua lunga epopea costruttiva ed iniziava, con la prima guerra mondiale, la sua decadenza. Dal 1914 al 1945 abbiamo avuto una sola guerra, interrotta da un lungo armistizio, durante il quale l'Europa perde il primato che aveva mantenuto per secoli.

Serpieri nasce nel 1877, conclude i corsi universitari nel 1900, compie gli studi più rilevanti per la sua preparazione dal 1900 al 1914. Formatosi nella Facoltà di Agraria, dove gli studi di economia e di politica erano confinati ad una appendice del trattato delle coltivazioni, egli intuisce che il progresso dell'agricoltura — fatto economico — dipende da quello dell'economia generale del Paese. E così un agronomo inizia una consuetudine di contatti e di studi con i grandi economisti del suo tempo. Fra tutti Vilfredo Pareto che, proprio all'Accademia economico-agraria dei Georgofili, aveva letto alcune celebri memorie, che dovevano portarlo alla cattedra di Losanna. Successivamente un altro non meno grande georgofilo, Luigi Einaudi, conosce ed apprezza il lavoro del Serpieri; tanto che, subito dopo la seconda guerra mondiale, nel Castello di Brolio, caro alle memorie patrie, il futuro Presidente della Repubblica Italiana, auspice chi vi parla, incontra Arrigo Serpieri e con lui considera e approfondisce il problema generale della ricostruzione dell'agricoltura italiana.

Questi nomi si accostano non soltanto nelle vicende della cronaca, ma nella realtà della storia politica del nostro Paese.

Arrigo Serpieri nella sua vita lunga e operosa — si spense a 83 anni di età, come il suo amico e collaboratore Eliseo Jandolo — seppe servire il Paese negli studi e nella Pubblica Amministrazione; e seppe interpretare e comprendere le grandi speranze dei ceti rurali. Così, dopo lo studio

fondamentale sulle condizioni dei contadini nell'Alto Milanese, apparso nel 1910, sotto gli auspici della Società Umanitaria di Milano, nel 1920 pubblicò un lungimirante rapporto sulla riforma dei contratti agrari. In quei documenti erano contenute generose proposte, ispirate alle reali condizioni dei lavoratori agricoli, i quali uscivano dalla prima guerra mondiale confortati dalle alte promesse del Re d'Italia e del Presidente del Consiglio: la terra ai contadini.

Arrigo Serpieri, che, già nel 1923, senza appartenere al Parlamento, era stato chiamato a coprire la carica di Sottosegretario per l'agricoltura, nel 1924 viene eletto deputato. La vocazione politica era anche nella tradizione familiare: qui a Bologna operavano in quel torno di tempo uomini illustri del casato del Serpieri e dei Ramponi, ed un grande scrittore, Riccardo Bacchelli, che ci ha lasciato nel monumentale romanzo « Il Mulino del Po », un'opera di storia e di poesia. In questo mondo Arrigo Serpieri crebbe con la ambizione di coloro che si sentono votati ad un grande dovere e chiedono di poterlo compiere. Ciò compresi quando, nel 1933, per la prima volta, ebbi la fortuna di incontrarlo. Subito avvertii che la sua forza stava soprattutto in questo profondo senso del dovere. Egli fu esempio a tutti: per la puntualità con la quale adempiva ai suoi compiti di insegnante e di pubblico amministratore, e per la modestia schiva da ipocrisie. E ciò è di insegnamento non solo per noi, soci di questa Accademia, ma anche per voi che siete accorsi così numerosi per ricordare un Maestro, per esaminare con me « ciò che è vivo e ciò che è morto » nella sua opera.

Non a caso ho ricordato il titolo di un celebre saggio su Hegel di Benedetto Croce, del quale Arrigo Serpieri, pur non profondo negli studi filosofici, subiva il fascino grandissimo: soprattutto di quella insuperabile chiarezza che troviamo anche in Luigi Einaudi e in Vilfredo Pareto e, sul piano del diritto amministrativo, in Eliseo Jandolo. Ciò spiega l'affinità intellettuale fra questi uomini, e, in particolare, spiega la ragione profonda della perfetta collaborazione che unì Serpieri e Jandolo, dalla quale nacque la legge della bonifica integrale.

Se Arrigo Serpieri non avesse avuto la fortuna di incontrare Eliseo Jandolo, difficilmente avrebbe potuto produrre un documento tanto perfetto nella sua formulazione giuridica e flessibile per le sue applicazioni pratiche, da essere utile anche dopo la rivoluzione economica e sociale seguita al concludersi della seconda guerra mondiale.

Eliseo Jandolo offrì la sua esperienza di giurista alle generose intuizioni del Serpieri. Egli fu soprattutto l'amministratore paziente fino allo scetticismo, tenace senza superbia, consapevole che soltanto un fecondo incontro tra l'iniziativa privata e lo Stato può creare una durevole società civile e una economia di alta produttività.

Questi nostri Soci che commemoriamo avevano il senso del limite dell'azione umana, proprio di coloro che hanno meditato sulla storia e perciò non sono dominati dalla tecnica, sia essa agronomica, economica o giuridica. In modo particolare Eliseo Jandolo, grazie alla sua lunga milizia di funzionario, aveva pienamente compreso i limiti dell'azione amministrativa. Entrò nel Ministero dei Lavori Pubblici nel 1908, dopo un fugace servizio prestato nel Ministero della Guerra, e seguì tutti i gradi della Pubblica Amministrazione finché, nel 1929, diventò Direttore Generale della Bonifica: aveva 47 anni.

Eliseo Jandolo, come Direttore Generale della Bonifica, iniziò la preparazione delle leggi e degli strumenti per la azione amministrativa, i cui risultati sono stati consegnati alla storia nei cinque volumi sull'applicazione della legge sulla bonifica integrale, redatti dallo stesso Serpieri.

Ora, per cogliere gli aspetti più vivi della loro opera, non si può trascurare quanto c'è di caduco: anzitutto sembra ormai superata la visione di un mondo economico nel quale la piena occupazione delle forze del lavoro è affidata soprattutto all'agricoltura.

E ricordo la sorpresa che suscitò chi vi parla, quando, intorno al 1950, osservò come 8 milioni di unità lavorative in Italia fossero almeno il doppio di quelle richieste da un razionale esercizio della nostra agricoltura. Però il generale orientamento degli studi italiani portava a far ritenere, un po' a tutti, che la bonifica integrale avrebbe potuto risolvere la questione agraria.

Arrigo Serpieri sentiva il dramma dei braccianti agricoli che lavoravano 120, forse 150 giornate all'anno, ma dovevano poi viverne 365; ed egli, con la bonifica integrale, sognò una terra italiana che potesse dare lavoro a tutti i suoi figli. Ma la terra italiana era ed è soltanto di 6 milioni di ettari di pianura e l'incremento della popolazione già allora faceva prevedere gli attuali 52 milioni di abitanti.

Dopo la prima guerra mondiale, ciò che avveniva fuori d'Italia, soprattutto nel mondo anglosassone, dimostrava chiaramente che la rivoluzione industriale poteva ridurre al di sotto di un terzo la popolazione attiva che esercitava l'agricoltura. E gli studi compiuti da alcuni agronomi avevano chiaramente dimostrato che l'impiego dei mezzi tecnici scoperti dalla grande ricerca francese, tedesca, inglese e americana poteva accrescere fortemente la produzione con una cospicua riduzione delle forze di lavoro.

Se questo è il limite del concetto economico della bonifica integrale, non è però il limite della legge della bonifica; la quale è stata formulata in modo da essere utile anche oggi, sia per affrontare i problemi della difesa idraulica che quelli della trasformazione fondiaria. Perciò essa è viva e molte leggi successive, comprese le leggi fondiarie, si sono perfettamente innestate sul suo tronco.

Se abbiamo perduto l'illusione di una moralità che coincida con la ruralità, con una distinzione tra i buoni della campagna e i cattivi della città; se abbiamo perduto l'illusione di risolvere nell'agricoltura il problema del pieno impiego, però i problemi della difesa del suolo, della regolazione delle acque e del miglioramento fondiario sono vivi oggi come ieri e come lo saranno domani. Il che spiega l'impegno che il Serpieri pose nella difesa dei boschi e per adeguare la legislazione italiana alle crescenti esigenze della nostra economia forestale. Egli si era intensamente dedicato allo studio dell'economia montana; egli sapeva che la difesa dei boschi, specialmente nel nostro Paese, significava — e significa — difesa del piano. Ma le sue parole restarono per troppo tempo inascoltate. Egli aveva fondato quell'Istituto Superiore che fece di Firenze il centro degli studi forestali italiani: e anche a nome del presidente dell'Accademia

Forestale, reco l'adesione di tutti coloro che, operando nelle nostre montagne, sanno quanto grande sia il debito che abbiamo verso di lui.

Colleghi accademici,

alcune posizioni sono, dunque, superate, talvolta dallo stesso lavoro compiuto: è il caso delle bonifiche idrauliche, dato che tutte o quasi sono state compiute o sono in via di compimento. Ma anche se non ve ne sono di nuove, non si può dire che quelle esistenti siano finite. Invero è continuo il rinnovo e l'ammodernamento di impianti e reti idrauliche ed irrigue, dovuto anche al rapido mutare delle tecniche. Il che avviene sia per le grandi opere sia per quelle di miglioramento. E' quindi vero che la legge della bonifica è viva, e lo è soprattutto nel complesso di norme relative ai Consorzi ed ai miglioramenti fondiari, che hanno sostenuto l'evoluzione dell'agricoltura nel nostro Paese in uno dei periodi più intensi della sua storia. Così questa vecchia terra d'Italia dopo il 1950 ha aumentato la sua produzione di quasi il 3% all'anno nonostante la riduzione della popolazione attiva in agricoltura di quasi tre milioni di unità, onde l'aumento di produttività è stato in media del 5-6% all'anno. Questo risultato non ha precedenti nella storia d'Italia e ne ha pochi nella storia del mondo. Lo citiamo con orgoglio, anche in relazione al compimento di alcune bonifiche idrauliche che talvolta sembrarono troppo costose, ma erano la necessaria premessa affinché agricoltori, contadini e tecnici potessero scrivere una delle pagine più belle della storia d'Italia. Lo documenta la stupenda pianura padano-veneta, dove, nel corso di soli vent'anni, abbiamo visto paludi trasformarsi in fiorenti frutteti; e dove, nel corso degli ultimi cento anni, ben 387.000 ettari di specchi d'acqua e di paludi sono state trasformate in fertili terre agricole. Perciò la bonifica idraulica ha dato un potente contributo all'aumento della produzione.

Anche se i problemi fondiari non saranno più così importanti come furono nel passato, quando assorbivano quasi tutti i capitali disponibili e dominavano la politica agraria del Paese, però restano fondamentali; e ciò perché l'agri-

coltura moderna continua a svolgersi su una terra costruita dall'uomo e che chiede fabbricati, opere irrigue e di difesa idraulica, strade, linee elettriche, acquedotti, impianti industriali. Perciò lo Stato deve concorrere a rendere convenienti opere di bonifica e di miglioramento che, nell'attuale realtà di mercato, non trovano sufficiente convenienza nell'ambito dell'impresa privata.

Un altro aspetto della legge di bonifica, che non può essere trascurato in questa sede accademica, riguarda la formulazione dei piani generali; tanto più che la storia di questi piani ci può essere di guida per la nuova programmazione. Un nostro eminente collega partenopeo li ha definiti dinosauri della bonifica, e, forse, non a torto perché i piani dopo essere stati formulati non venivano aggiornati. Alcuni anni or sono è stato presentato al Parlamento, da chi vi parla, un disegno di legge sul patrimonio progetti, che fu oggetto di fervide polemiche e non fu approvato: eppure i progetti sistematicamente aggiornati rappresentano lo strumento più efficace sia per compiere un'azione anticongiunturale, sia per attuare tempestivamente il programma.

Perciò è bene sottolineare la lungimiranza di chi concepì fin dal 1933 i piani generali di bonifica; tanto più che essi erano inseriti in una programmazione dell'agricoltura, pienamente consapevole della utilizzazione dello spazio rurale. La bonifica veniva chiamata integrale perché non soltanto idraulica, agraria, forestale, ma di tutto l'ambiente! Mentre vi parlo, a Parigi si sta concludendo una Conferenza internazionale su « L'espace rural » e sulla sua utilizzazione ai fini della città-regione, che sembra ispirata ad alcune intuizioni di Serpieri e Jandolo. Il secondo, forse più del primo, per la sua lunga milizia ai Lavori Pubblici, aveva sempre chiaramente concepito la bonifica come creazione dell'ambiente nel quale gli agricoltori e contadini, ma anche industriali e commercianti, artigiani e professionisti avrebbero costruito una nuova civiltà.

Non abbiamo, quindi, incertezze, nell'affermare che, come istituto, i Consorzi di bonifica sono vivi, anche se talvolta sono morti negli uomini.

La forza determinante di Arrigo Serpieri e di Eliseo

Jandolo sta nella loro strenua capacità di lavoro e nel loro intrasigente senso del dovere. Perciò questa Accademia, in occasione di un ricordo che non è solo un ricordo, vuole si dica ai bonificatori e agli agricoltori che questa celebrazione rimarrebbe sterile, se non ci accingessimo tutti ad adempire meglio al nostro dovere.

Bisogna perciò riprendere la piena consapevolezza sul fatto che i Consorzi di bonifica sono enti pubblici e appartengono sia alla responsabilità dei privati, sia alla responsabilità dello Stato; se talvolta non funzionano bene ciò non dipende soltanto dagli associati ma anche dagli organi di controllo e di guida.

La maggiore democraticità che si chiede ai Consorzi di bonifica non trova nessun impedimento nella legge, la quale fa di essi delle istituzioni pubbliche autonome, sicuramente feconde per la vita democratica del Paese.

Il vivere democratico chiede partecipazione attiva alle istituzioni pubbliche e, in primo luogo, alle proprie istituzioni. Se vi sono delle responsabilità da parte dello Stato, vi sono egualmente da parte dei soci dei Consorzi di bonifica: vi sono delle comuni responsabilità, che noi dobbiamo avere il coraggio di guardare « con occhio chiaro e con affetto puro ».

I Consorzi sono amministrati da un Consiglio elettivo e, fortunatamente, constatiamo una crescente partecipazione di coltivatori diretti. Questi non possono ancora recare tutto il prezioso contributo della loro esperienza soltanto perché spesso mancano della necessaria preparazione culturale e amministrativa. Ma le nuove generazioni di coltivatori diretti sapranno rapidamente colmare questa lacuna. In tal modo la tradizione, che, nei decenni precedenti la seconda guerra mondiale, faceva dei Consorzi centri di potere della grande proprietà terriera, subisce una sua democratica trasformazione, salvaguardando il fondamentale principio della proprietà privata, condizione di libertà e di difesa della personalità umana.

Se vogliamo chiedere che le opere pubbliche di bonifica, che costituiscono « infrastrutture » a servizio di tutta la collettività, siano a totale carico dello Stato — come io

personalmente ritengo debba essere e spero sarà in breve tempo — ciascuno di noi deve però capire che alla amministrazione attiva dei consorzi devono partecipare tutte le categorie.

In un Paese come il nostro, onusto di tradizioni feudali e minato da fazioni chiuse in fortilizi ostili, è necessario aprire le finestre, affinché la luce entri e illumini il nostro lavoro. Se, in tempi recenti, i Consorzi di bonifica sono stati oggetto di critica, dobbiamo dire a coloro che sono meno avanti di noi nell'arco del tempo, di essere coraggiosi perché il rinnovamento della società italiana si farà nella misura in cui noi lo vorremo, in cui voi lo vorrete! I governi democratici sono forse troppo benevoli, ahimè, verso le moltitudini che difendono i loro interessi e non quelli del Paese: e non bastano nuove formule politiche per rompere i chiusi fortilizi di una inutile e dannosa conservazione.

Colleghi Accademici,

non posso, ora, approfondire il discorso sulle prospettive delle bonifiche, ma molto è già insito in quello che vi ho detto; che vale anche per gli Enti di sviluppo. Questi non avranno un domani se non sapranno coordinarsi strettamente con i Consorzi di bonifica e se i Consorzi non trarranno dai Soci che celebriamo il comando ad una larga collaborazione voluta dalla legge. Senza questa collaborazione — verso la quale Serpieri e Jandolo orientarono tanta parte del loro lavoro, soffrendo per il sostanziale rifiuto di troppi — non soltanto la bonifica ma l'agricoltura non potrà progredire.

Ecco perché, richiamando la necessità di efficienti organi di coordinamento — che già esistono, anche se non sono nelle condizioni di adempiere bene il loro compito — e di Consorzi di bonifica capaci di rinnovarsi; richiamando la necessità che il Ministero non si faccia troppo irretire da subalterne esigenze, vi esorto a guardare all'avvenire della patria agricoltura; e vi prego di unirvi a me nell'esprimere solidarietà devota ai familiari, che qui rappresentano Serpieri e Jandolo. A loro va il nostro rispetto e la nostra gratitudine.

Giuseppe Medici
Università di Roma