

Un pò di storia della bonifica

Un grosso volume, edito dall'Istituto dell'enciclopedia italiana, ha recentemente richiamata l'attenzione su « La bonifica Benedettina » e cioè sulle benemeritenze dell'Ordine benedettino nel campo della redenzione del suolo agrario.

Gli scritti che il volume contiene e che si giovano di una larga documentazione presentano un duplice interesse per il lettore.

In primo luogo scoprono, per virtù di un santo « Benedetto da Norcia » e dei suoi compagni, un improvviso e quasi inatteso umanizzarsi del lavoro, in un'epoca di ferro, che aveva contrapposto al signore il servo, e dove all'opposizione delle classi si aggiungeva l'atomismo dello Stato, la cui autorità era frazionata e dispersa tra il principe e i feudatari, anch'essi più spesso in lizza tra loro che concordi nella difesa e nell'amministrazione dell'interesse comune.

Si può immaginare qual fosse in quella contingenza la situazione del lavoro, privo di risorse, costretto a ricercare i mezzi di vita nella soggezione a un padrone, incapace di affrontare attività che richiedessero l'armonico concorso di più operatori, abbandonato alla guerriglia dei principi o esposto alla rapina delle incursioni barbariche. Si può pure immaginare quale fosse lo stato di produttività della terra, disputata tra confinanti, utilizzata con mezzi tecnicamente primitivi o affidata alle forze dei singoli, insufficienti a porsi e a risolvere problemi superanti le possibilità individuali.

In questo ambiente che la disgregazione dell'impero romano d'occidente aveva lasciato carico di rovine e insieme pieno di disordinati fermenti, si alza la voce di San Benedetto che anzitutto glorifica il lavoro, ne rialza il prestigio e la speranza, considerandolo alla stregua della preghiera, e cioè di un atto che è di elevazione e di comunicazione con Dio. Con l'esempio proprio e dei seguaci che uniscono il lavoro alla preghiera,

il Santo insegna che il lavoro non è sinonimo di prestazione servile, oneroso corrispettivo di un duro pane e di un'incerta difesa, ma è strumento di libertà e di autonomia di vita.

In secondo luogo lo sforzo non è più individuale ma associato in nuclei da prima ristretti ai soli monaci e poi estesi ai conversi e ai liberi lavoratori, così che taluni problemi di utilizzazione della terra diventano solubili, con l'applicazione di più forze lavorative, organizzate e guidate dai monasteri. Questi aumentano progressivamente di numero, dimostrandosi sempre più come elementi riorganizzativi di una società bisognosa di restaurare il proprio ordinamento gerarchico. E con i monasteri si formano le Abbazie, nelle quali si riproduce bensì l'imperante struttura feudale, ma si umanizza nella persona dell'abate, non tanto signore feudale, quanto guida religiosa e umano confortatore delle popolazioni oppresse.

In tale modo anche la cerchia economica nella quale si svolge l'attività dei monaci si allarga progressivamente, individuando bisogni comuni da soddisfare e offrendo la possibilità di affrontare problemi tecnici progressivamente più complessi e più ampi.

Quella che oggi chiamiamo bonifica e che è in sostanza lo sforzo di rendere produttiva la terra, proteggendola dalle condizioni avverse dell'ambiente e integrandola con le attrezzature fondiari indispensabili a una maggior produzione, si presenta così all'attenzione dei monaci, che, potendo disporre di una propria organizzazione, trovano in essa l'istrumento idoneo a superare la limitazione delle forze individuali ed a raggiungere mete comuni altrimenti irraggiungibili.

La terra esposta alle esondazioni dei fiumi o resa frigida e palustre dalla mancanza di scolo, oppure inadatta all'insediamento umano per difetto d'acqua e di strade, si prepara così alla redenzione. Ed è notevole il fatto che la bonifica si inizia, specialmente, con il riscatto della terra palustre o difettosa di scolo, analogamente a quanto doveva avvenire, tanti secoli dopo, quando in Italia la bonifica venne ripresa e riconosciuta come compito proprio dello Stato.

Va pure notato che l'azione di bonifica, che nella moderna legislazione si è andata differenziando nella parte di spettanza pubblica e nella parte di competenza privata, al tempo di San Benedetto si presenta come un'impresa unica alla quale

deve soddisfare lo sforzo dei singoli, nella generale carenza di poteri pubblici capaci di agire o volenterosi di agire in questo settore. L'intrapresa di bonifica quindi si fa carico insieme tanto delle opere preparatorie ambientali, che sono condizionanti dell'attività privata di trasformazione, quanto di questa attività trasformativa che persegue la meta finale da conseguire. All'uno e all'altro compito l'organizzazione monastica deve provvedere con strumenti giuridici che sono essenzialmente di diritto privato e li utilizza sia chiamando a collaborare, con le concessioni livellarie ed enfiteutiche, i liberi lavoratori, sia organizzando l'impresa diretta, con le *grangie* dove l'azienda è gestita in comunità dagli stessi monaci, amministratori e lavoratori insieme, ai quali si aggregano i conversi e si aggiungono salariati fissi o avventizi secondo i bisogni dell'azienda.

Si trattava, com'è evidente, di una grande azienda agraria condotta da una compagnia monacale di lavoratori. Sarebbe arduo perciò ricercarvi l'idea informatrice di quei consorzi tra proprietari interessati che cominciarono a sorgere dal IX secolo, specie nelle zone venete dove più urgeva il bisogno di riscattare la terra all'acquitino. Tuttavia, l'idea che è a base dell'istituto della grangia, quella cioè della partecipazione diretta del proprietario al miglioramento della sua terra, si trova nel consorzio di oggi dove appunto i proprietari degli immobili da bonificare affidano alla loro associazione, elevata a persona giuridica, quel compito di miglioramento ambientale a cui non sarebbero in grado di soddisfare isolatamente e che tuttavia costituisce premessa indispensabile dell'ulteriore perfezionamento delle singole aziende associate.

Se poi si pensa che nel concetto odierno il Consorzio di bonifica non è soltanto l'esecutore di opere di interesse comune, ma è anche l'organismo di stimolo, di assistenza, di surrogazione dell'opera individuale dei consorziati, un'ulteriore analogia può trovarsi nella stessa azione che la grangia era chiamata a svolgere nell'indirizzare e nell'assistere lo sforzo dei singoli, guidandone e coordinandone l'attività al fine comune.

A prescindere da queste possibili analogie, è certo che l'attività monastica e gli istituti giuridici che da essa presero l'avvio, preparano importanti nuclei organizzativi in una società rimasta quasi acefala e continuamente agitata negli strati su-

periori, per le lotte dei grandi, e profondamente torpida e lenta negli strati inferiori, dove una plebe, scorata dalle altrui prepotenze e stremata da ricorrenti rapine, sembrava avesse perduta ormai ogni possibilità di reazione e di difesa.

L'intervento dei monasteri, favorito dalla più fervida religiosità delle masse, si pone perciò come fattore di coordinazione e di divisione del lavoro. Attorno ai grandi cenobi, spesso situati in regioni semidesertiche, si raccolgono i lavoratori della terra, artigiani di ogni specie, uomini liberi divenuti monaci o conversi oppure servi del monastero, che dalla guida di questo traggono la possibilità di una progrediente qualificazione. Né è raro il caso che attorno al nucleo monastico si aggregino artisti, chiamati con opera secolare ad elevare e a decorare chiese e conventi, estendendo a più vasta sfera ed a ceti più numerosi quello sforzo organizzativo, che doveva poi avere così notevole sbocco nella vita del comune.

E' chiaro però che l'azione associata, pur consentendo di affrontare e superare ostacoli, per l'innanzi non rimovibili, dall'opera individuale, non poteva non incontrare limiti invalicabili tutte le volte che le opere occorrenti avessero richiesto capacità tecniche ed oneri finanziari eccedenti le stesse possibilità dell'associazione. Né è raro il caso che il frazionamento del potere politico impedisse l'esecuzione di opere, come quelle idrauliche, che, interessando interi corsi d'acqua o potendo influenzarne il regime, esigevano un preliminare, difficile accordo tra potentati vicini.

Quando, perciò, lo sforzo produttivo che aveva segnato il punto più basso al tempo delle invasioni e del primo formarsi dei regimi barbarici, iniziò la sua ripresa, anche in vista della cresciuta pressione demografica, la ricerca di terre nuove da coltivare si estese ad investire zone che non potevano essere recuperate alla coltura, senza un deciso intervento del potere pubblico.

Si sviluppa così nel campo della bonifica quell'intervento del Principe, del Comune e delle Signorie che, oltre a dare veste di pubblicità ad iniziative rimaste in qualche modo nell'orbita dell'interesse privato, doveva permettere di allargare su più vasta area territoriale l'attività bonificatrice. E questa estensione andò acquistando, a grado a grado, le forme di una collaborazione, della quale lo Stato assumeva la funzione pre-

paratoria di miglioramento ambientale e i proprietari dei terreni, singoli od associati, curavano il perfezionamento o la trasformazione degli ordinamenti produttivi agrari.

Si trattò, peraltro, di uno sviluppo necessariamente lento, attardato dalle vicende politiche a cui andò soggetta l'Italia ed affermatosi in quel periodo tra il '500 e il '600 che in tanti settori segnò la rinascita economica e spirituale del nostro popolo.

Con più consapevolezza si organizzò per affrontare il problema della bonifica la Repubblica Veneta, che, come ricorda il Fano, nel 1501 (7 agosto) istituì una magistratura sulle acque, col compito di disciplinare le acque dei fiumi a preservazione della laguna e pochi anni appresso, e cioè il 19 settembre 1545, creò il Provveditorato sopra i beni inculti, riconoscendo che la bonifica di questi beni trascendeva la possibilità e le forze dei proprietari singoli.

In una relazione al Doge di Alvise Corner per patrocinare l'istituzione del nuovo ufficio, si legge infatti, che « il ritrarre paludi e luoghi inutili è sola cosa pertinente e propria al Signore et non a persone private, et quello che un privato non potrà fare in vent'anni con spesa grande, il Signore per l'autorità sua, tenendo al ben pubblico, lo farà in tre anni con due terzi manco della spesa ».

Tentativi di bonifica, con impresa di carattere pubblico, si erano avuti anche altrove, e cioè nel 1465 quando lo stato palustre di gran parte del polesine di Ferrara spinse Borso d'Este ad assumersi la bonifica, dando al Magistrato dei Savi della città l'ordine di progettare e di fare eseguire le opere necessarie a redimere il territorio dalla palude. E poiché a distanza di circa un secolo il costipamento del suolo aveva compromessa l'efficienza delle opere eseguite, rendendo impossibile il recapito delle acque in Po, nel 1559, un altro duca estense, Ercole II, incaricò il Comune di eseguire le nuove opere occorrenti. Ma avendo il comune trovato un ostacolo nella ingente spesa da affrontare, il duca Alfonso II, succeduto al padre Ercole, superò le difficoltà, affidando l'impresa ad un concessionario, disposto ad assumersi il finanziamento delle opere, avendo in corrispettivo la proprietà di metà dei terreni bonificati.

Quasi nello stesso tempo, veniva istituito nel territorio Pi-

sano il Magistrato degli Ufficiali dei fossi, al fine di provvedere alla regolazione delle acque e di difendere i terreni dall'impaludamento e dalla frigidità e analogo compito si assumevano Enzo e Cornelio Bentivoglio in vaste zone della valle Padana, con l'appoggio delle Signorie, Estense e Gonzaga.

A mano a mano che le opere di bonificazione si andavano costruendo si poneva il problema della manutenzione e dell'esercizio, che si pensò di affidare agli interessati, associati in appositi enti i quali assunsero diversa denominazione (retratti, conservatorie e serragli) e rappresentarono, anche perché soggetti alla vigilanza dello Stato, le prime forme di consorzi, quali si sono tramandate fino ad oggi attraverso una ininterrotta serie di secoli.

Più lenta, per la diversa situazione politica ed economica, fu l'attività bonificatrice del Mezzogiorno, che si fa risalire, nei suoi primi tentativi di intervento pubblico, all'impero di Carlo V e successivamente nel 1616 all'azione del vicerè spagnolo Conte di Lemos. Solo più tardi però, con la cessazione del dominio spagnolo e l'istituzione della monarchia Borbonica, il problema della bonifica fu affrontato con piena coscienza della sua importanza pubblica, dando luogo nella seconda metà del secolo XIX ad una legislazione che, per molti rispetti, appare più avanzata di quella degli altri stati della penisola e meglio compresa delle finalità sociali ed economiche alle quali la bonifica deve soddisfare.

Notevole è il fatto che, anche in questa legislazione, compare un'associazione di proprietari, esercitante la sua attività in un ambito territoriale — la confidenza —, ma con un compito limitato all'esazione dei contributi a carico delle proprietà interessate e ad una certa ingerenza negli orientamenti e un controllo nell'esecuzione delle opere, riservate alla esclusiva competenza degli uffici dello Stato.

Guardando, con una visione per dir così panoramica, l'evoluzione della bonifica dai primi albori del mille via via fino al formarsi delle signorie e degli stati, si nota che in un primo tempo è lo sforzo essenzialmente proprio del proprietario feudale che, soprattutto per opera dei monasteri, affronta insieme il miglioramento dell'ordinamento produttivo e l'esecuzione delle opere che ne sono la preparazione necessaria. Nell'atomizzazione della società medievale, quando l'economia è

in grande prevalenza di consumo, così che la visuale d'ognuno e il suo raggio d'azione si restringono alla sola comunità familiare, al villaggio, rendendo incerta l'autorità del principe è naturale che il mezzo di conseguire una maggiore produzione non potesse cercarsi che nell'azione del proprietario della terra e nella sua capacità di organizzazione.

Mancando ogni discriminazione fra competenza pubblica e privata, la bonifica è perciò un'impresa che trova i suoi limiti nella perizia tecnica e specialmente nella potenzialità finanziaria del proprietario. Ha però il vantaggio di essere impostata con una visione che oggi chiameremmo integrale, giacché il dominus il quale procede alla bonifica nel proposito di accrescere la redditività della propria terra non si limita all'esecuzione delle opere di assetto ambientale, in particolare opere di difesa idraulica, di prosciugamento, di irrigazione, di viabilità ecc., ma affronta direttamente o indirettamente con l'istruimento di appositi contratti agrari, la trasformazione o il perfezionamento dell'ordinamento produttivo.

L'esistenza di grandi complessi fondiari, specie della Chiesa, dei Vescovi, dei Monasteri, più sensibili ai riflessi sociali della attività bonificatrice, facilita questa azione unitaria, ma non basta ad estenderla quanto sarebbe necessario per affrontare problemi tecnici di portata più generale e assumere spese eccedenti le forze finanziarie dei singoli.

Occorre il progressivo formarsi di più saldi aggregati politici e lo svilupparsi di interessi mercantili e industriali accanto a quelli agricoli, perché il potere politico senta la necessità di assumere l'esecuzione di opere che mentre sono preparatorie di una più progredita agricoltura sono pure destinate a soddisfare interessi di più vasti ceti e dell'intera collettività.

Si eseguono così dai comuni, dalle signorie, dagli stati monarchici e repubblicani le opere che, trascendendo le possibilità dei privati, sono considerate pubbliche, con l'indubbio vantaggio di integrare l'azione privata, altrimenti insufficiente, ma anche con la conseguenza di scindere l'unica impresa di bonifica, in due distinte attività: dell'autorità pubblica e dei proprietari senza curarne o quanto meno curandone insufficientemente la coordinazione nel tempo e nelle modalità esecutive.

Occorreva una ulteriore evoluzione perché l'unità dell'impresa di bonifica, quale era apparsa agli albori del mille, si ricostituisse (come normalmente avviene nella dialettica della storia) con forme nuove e più complesse, sostituendo all'unità subiettiva, l'unificazione obiettiva conseguibile con la coordinata azione di più collaboratori al medesimo fine.

Infatti, il decreto legislativo 13-2-1933 n. 215, avendo concepito l'esecuzione delle opere pubbliche (oggi le chiamiamo infrastrutture) come premessa indispensabile alla trasformazione degli ordinamenti produttivi agrari, si è posta la necessità di coordinare l'attività preparatoria dello Stato, con quella integrativa dei proprietari e di ottenere che tale coordinamento, oltre a conseguirsi in sede di programmazione, si affermi e si mantenga in tutto il periodo esecutivo della bonifica.

In sede di programmazione, la legge esige la redazione di un piano generale, contenente l'indicazione delle opere da eseguire come pubbliche e le direttive fondamentali a cui deve conformarsi l'attività trasformatrice privata. In sede di esecuzione, la legge si vale di quell'istituto del consorzio che, riunendo e organizzando i proprietari interessati, è in grado di conoscere e di prospettare i bisogni ed essendo, come ente pubblico, soggetto alla vigilanza dello Stato, è da esso condotto a guidare l'azione dei singoli e ad orientarla secondo le esigenze dell'utile generale.

La legge, infatti, accordando al consorzio dei proprietari la preferenza nella concessione delle opere pubbliche, dà modo all'ente di prendere l'iniziativa e di segnalare le modalità delle infrastrutture occorrenti, ed attribuendo al consorzio stesso le prerogative e i poteri necessari, lo mette in condizioni di assistere tecnicamente e finanziariamente i proprietari consorziati od anche di sostituirli quando risultino incapaci di adempiere all'obbligo della bonifica.

In tal modo, la comunità dell'azione ha trovato nel consorzio l'istrumento unificatore, e la bonifica ha potuto espandersi su territori sempre più vasti, senza che venisse meno la possibilità di una visione e di una azione unitaria comune.

Frattanto, il concetto stesso della bonifica, che parve essere un mero strumento materiale, diretto a riscattare il suolo agrario e ad aumentarne i prodotti, va più o meno consapevolmente riprendendo i suoi valori spirituali se non nella stessa

forma, con quel medesimo intento di redenzione umana che animò l'opera di San Benedetto.

La bonifica, infatti, è andata sempre più estendendo la sua azione dalla sistemazione idraulica alla provvista di acqua potabile, dalla organizzazione del mercato all'addestramento della mano d'opera, dalla viabilità alla provvista di energia elettrica, in modo che le finalità di incremento produttivo si confondono ormai col proposito di migliorare le condizioni di vita civile della popolazione rurale.

Eliseo Jandolo

Socio dell'Accademia dei Georgofili