

ANBI#100

Leggere il passato per immaginare il futuro

A cento anni dal primo

Congresso Regionale Veneto delle bonifiche

San Donà di Piave, 1922-2022

a cura di Elisabetta Novello

Ronzani Editore

**La bonifica come progresso della collettività:
il Congresso di San Donà di Piave
(23-25 marzo 1922)**

di Elisabetta Novello
Università degli Studi di Padova

L'idea di bonifica dagli anni Ottanta dell'Ottocento al primo dopoguerra

Per comprendere appieno cosa rappresenta il *Congresso Regionale Veneto delle Bonifiche* che ebbe luogo a San Donà di Piave dal 23 al 25 marzo del 1922 e come si sviluppò l'opera di risanamento delle terre paludose negli anni che seguirono è necessario ripercorrere brevemente la storia della bonifica in Italia dall'inizio degli anni Ottanta dell'Ottocento fino all'avvento del fascismo.

Non si può che iniziare questo *excursus* dalla legge 25 giugno 1882, n. 869, la *prima legge organica in materia di bonifiche*, esito di un disegno a firma del ministro dei Lavori Pubblici Alfredo Baccarini, un testo normativo che Silvio Trentin, emerito giurista, antifascista, democratico-riformista ed esperto di bonifica, soprattutto per i risvolti sociali che l'opera di trasformazione del territorio portava con sé,¹ definì “in certa guisa rivoluzionario” perché conteneva provvedimenti davvero “audaci rispetto alla mentalità allora dominante in questo campo”.² Per la prima volta veniva sancito infatti il principio che lo Stato aveva il dovere improrogabile di assicurare il risanamento dei terreni paludosi inclusi entro i confini nazionali, poiché la stagnazione delle acque e un'inadeguata gestione di esse costituiva una seria minaccia per l'igiene pubblica. Lo Stato doveva in particolare promuovere con ogni mezzo l'attuazione delle opere di bonifica di ‘prima categoria’, ovvero quelle ritenute di rilevante valore igienico-sanitario e, se necessario, eseguirle direttamente o imporne l'attuazione ai proprietari privati riuniti in consorzio. Costoro sarebbero stati altresì supportati economicamente nella realizzazione delle opere che avevano come finalità un miglioramento di ordine agrario, aprendo così la strada alla formulazione di quelli che sarebbero divenuti in futuro i capisaldi della bonifica integrale.

1. Sull'importante figura di Silvio Trentin, brillante avvocato e professore di diritto amministrativo, cfr. F. Rosengarten, *Silvio Trentin dall'interventismo alla Resistenza*, Vicenza, Ronzani, 2022; M. Guerrato, *Silvio Trentin un democratico all'opposizione*, Milano, Vangelista, 1981; S. Trentin, *Politica e amministrazione: scritti e discorsi 1919-1926*, Venezia, Marsilio, 1984.

2. S. Trentin, *Dalla bonifica integrale al ... «pane dell'Impero» (note sulla politica agraria del fascismo)*, Edizioni di “Giustizia e Libertà”, 1938-39, p. 4.

Le forme ancora rudimentali di applicazione della tecnica idraulica e la scarsa disponibilità economica dello Stato non permisero, tuttavia, una rapida attuazione di tutte le opere che furono classificate come importanti per il progresso igienico e sociale del Paese e quindi riconosciute meritevoli di finanziamento. Le risorse economiche di cui disponeva lo Stato non erano sufficienti a sostenere il progetto di Baccarini. Con le sostanziali modifiche apportate alla legislazione dal nuovo ministro dei Lavori Pubblici Francesco Genala, nel 1886 e poi nel 1893, lo Stato tornò sui propri passi demandando all'azione dei privati, e in particolare agli enti consortili, anche l'esecuzione delle opere di prima categoria.³ La legislazione continuava a consacrare una "visione frammentaria del problema della regolazione delle acque", problema che richiedeva, invece, un piano d'intervento articolato. Ciò era vero soprattutto nell'Italia meridionale e insulare, dove ogni bacino fluviale racchiuso fra l'Appennino e il mare costituiva un organismo idrologico inscindibile.⁴

Una tale politica aggravò la disparità esistente tra il Nord e il Sud del Paese e si dimostrò presto fallimentare: infatti, mentre dal 1886 al 1898 nell'Italia settentrionale si erano costituiti numerosi enti di bonifica, una sola domanda di concessione era stata presentata da parte delle province meridionali e insulari (dal comune di Vittoria, in provincia di Siracusa) e soltanto il consorzio del Trasimeno era sorto nell'Italia centrale.⁵ Di tali problemi si fece carico Giuseppe Pavoncelli, ministro dei Lavori pubblici del governo Di Rudinì, che nel febbraio del 1898 presentò alla Camera un nuovo progetto di legge.⁶ Di fronte alle difficoltà incontrate dai consorzi nelle regioni meridionali l'esecuzione delle opere di prima categoria tornò, così come stabilito in precedenza dalla Legge Baccarini, a essere prerogativa dello Stato, salvo il diritto di quest'ultimo di cederle in concessione a Comuni, Province o Consorzi. Inoltre, mentre Baccarini si era limitato a imporre, come integrazione delle opere di prima categoria, la costruzione di strade di collegamento fra i territori bonificati e i centri abitati limitrofi, la proposta di Pavoncelli prevedeva l'inclusione nei progetti di *interventi di rimboschimento e rinsodamento dei bacini montani e delle dune*, coordinati alle opere di bonifica, e *lavori di arginazione dei corsi d'acqua in pianura e di regolazione dei torrenti* nel caso in cui questi fossero indispensabili per ottenere il risanamento stabile e

3. Legge 4 luglio 1886, n. 4963; Legge 6 agosto 1893, n. 463.

4. Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea Costituente, I, Agricoltura, Relazione*, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1947, p. 338. Sul tema della visione frammentaria del problema delle bonifiche si veda anche R. Ciasca, *Storia delle bonifiche del Regno di Napoli*, Bari, Laterza, 1928, pp. 198-199.

5. Camera dei Deputati, *Atti Parlamentari*, leg. XX, sess. prima, *Documenti*, n. 230, *Disegno di legge presentato dai ministri Pavoncelli, Luzzatti, Cocco-Ortu, Modificazioni ed aggiunte alle leggi vigenti sulle bonificazioni delle paludi e dei terreni paludosi (urgenza)*, tornata del 2 febbraio 1898 (d'ora in poi *Disegno Pavoncelli*), p. 5.

6. *Disegno Pavoncelli*.

duraturo delle aree paludose. Tali interventi erano necessari soprattutto nel Centro-Sud del Paese.

L'attuazione delle opere di bonifica richiedeva cospicui investimenti. Il riordinamento bancario degli anni 1893-95 e il risanamento finanziario attuato dall'ultimo ministero Crispi sembravano aver creato le condizioni per un periodo di bilanci in attivo.⁷ Era dunque plausibile auspicare che i lavori si giovassero di tale congiuntura favorevole. “Questo delle bonifiche – sottolineò Pavoncelli – è lavoro utile non solo, ma sano; che non porta spostamento di classi, che trasforma di frequente il bracciante in operaio a stipendio fisso e non di rado in affittatore o mezzadro”.⁸ Nonostante le numerose innovazioni introdotte, il progetto del 1898 ricevette le critiche di chi riteneva ormai necessario abbracciare un'idea più ampia di bonifica. L'intervento in Aula del malariologo Angelo Celli mise in evidenza come il difetto fondamentale del disegno di legge fosse, ancora una volta, quello di proporre una normativa uniforme per tutto il Paese, rinunciando perciò a risolvere il problema igienico.⁹ Alla fine degli anni Novanta dell'Ottocento era cresciuta l'attenzione per le condizioni di vita della classe contadina e cominciarono a maturare i risultati degli studi sull'eziologia malarica. Celli ricordò che due milioni di ettari rimanevano incolti in Italia a causa della malaria; 63 delle 69 province del Regno e 2.823 comuni avevano registrato casi di febbri palustri; 11 milioni di abitanti erano esposti al morbo e, ogni anno, circa 2 milioni di persone contraevano la malattia e 15 mila di esse morivano. Anche se in questo periodo non si sapeva ancora che il vettore dell'infezione fosse costituito dall'anofele, la scienza aveva ormai individuato il plasmodio nel sangue umano, smentendo l'origine miasmatica della malattia e svalutando così le teorie di chi affidava il risanamento dei terreni al solo prosciugamento idraulico. Celli non si limitò a sottolineare la necessità di interventi più efficaci, ma chiese anche che nel progetto in discussione venissero inserite le norme indispensabili per tutelare i lavoratori dal rischio di contrarre la malattia.¹⁰ Tuttavia, il governo preferiva agire gradualmente, preoccupandosi innanzitutto di sbloccare la situazione di stasi in cui versavano le bonifiche e di portare a compimento le opere classificate in prima categoria fin dal lontano 1883. La realizzazione della bonifica agraria veniva nel progetto posticipata ai primi anni Venti del nuovo secolo, quando si prevedeva che sarebbero stati completati tutti i lavori di natura strettamente idraulica.

Il disegno Pavoncelli, riproposto con lievi modifiche dal nuovo mi-

7. G. Candeloro, *La crisi di fine secolo e l'età giolittiana*, Milano, Feltrinelli, 1974, p. 99; A. Aquarone, *L'Italia giolittiana*, Bologna, il Mulino, 1988, pp. 271-280; D. J. Forsyth, *La crisi dell'Italia liberale*, Milano, Corbaccio, 1998, pp. 27-72.

8. Camera dei Deputati, *Atti Parlamentari*, leg. XX, sess. prima, *Documenti*, n. 230-A, pp. 6-7.

9. Camera dei Deputati, *Atti Parlamentari*, leg. XX, sess. prima, *Discussioni*, 6 luglio 1898, p. 6521.

10. Ivi, pp. 6522-6523.

nistro dei Lavori pubblici Pietro Lacava al Senato il 18 novembre 1898, divenne la legge 18 giugno 1899, n. 236. La normativa sottolineava la necessità di riordinare le disposizioni in vigore, comprese quelle dei passati governi. A tal fine venne nominata una Commissione, il cui lavoro terminò con la pubblicazione del Testo Unico approvato con R.D. 22 marzo 1900. In esso venne ribadito che le bonifiche alle quali si dovevano applicare le nuove disposizioni erano costituite da prosciugamenti e colmate, sia naturali che artificiali, di laghi e stagni, paludi e terre paludose, e che al governo venivano affidate la suprema tutela e l'ispezione sui lavori. Le opere diverse da quelle di prosciugamento potevano essere incluse nei progetti solamente in quanto necessarie al bonificamento idraulico.¹¹

Il Testo Unico stanziò circa 250 milioni di lire per le opere già classificate in prima categoria e stabilì di provvedere finanziariamente alle altre al più presto. Le facilitazioni che la nuova legge concedeva ai proprietari erano sensibili. Tuttavia, la dinamica delle forze politiche e degli interessi economici in campo, nonché la presa di coscienza limitata del problema malarico ci aiutano a comprendere perché, nonostante vi fossero tutti i presupposti teorici per emanare una normativa innovatrice, la legge Pavoncelli-Lacava non si discostò significativamente dalla linea seguita in precedenza.

A distanza di un decennio dall'approvazione del Testo Unico risultò evidente che gli stanziamenti previsti dalla legge non avrebbero permesso l'esecuzione di tutte le opere classificate. La spesa preventivata si dimostrò insufficiente per la maggior parte dei lavori, a causa della scarsa cura con la quale erano stati formulati molti progetti e, soprattutto, per l'aumentato costo della manodopera, dei materiali e dei macchinari. Poiché la bonifica, secondo la legge, rispondeva a un fine altamente sociale, i Consorzi richiesero a gran voce allo Stato i mezzi per completare ciò che era stato iniziato, e fra essi maturò l'idea di costituire una Federazione che rappresentasse al governo gli interessi dei consorzi. Nel Convegno tenutosi a Padova nel maggio 1913 furono approvati lo Statuto della nuova *Federazione dei Consorzi di Scolo e Bonifica delle Province venete e di Mantova* e un ordine del giorno con il quale si incaricava una *Commissione esecutiva provvisoria* di suggerire al Governo il modo per reperire i mezzi finanziari necessari all'attuazione delle opere. I lavori erano stati sospesi in tutta Italia: l'Istituto di credito fondiario italiano era troppo occupato a combattere l'usura nel Mezzogiorno per potersi interessare dei bonificatori, e anche le Casse di risparmio di Milano, Venezia e Bologna, il Monte dei Paschi di Siena e l'Opera Pia di San Paolo di Torino, che erano autorizzate a concedere credito fondiario, non si trovavano nelle

11. Interessanti osservazioni al riguardo si trovano in A. Sullam, *La legislazione sulle bonifiche, sulle irrigazioni, sui miglioramenti fondiari e possibili modificazioni*, in *Atti del Convegno per la ripresa economico-agraria delle Venezie*, Vol. I, Venezia, Stamperia Editrice già Zanetti, 1946, pp. 358-436.

condizioni di farlo. Infine, la Cassa depositi e prestiti, che aveva contribuito all'opera dei consorzi concedendo mutui per diversi milioni, negli ultimi anni aveva dovuto ridurre tali assegnazioni poiché era impegnata in molte altre operazioni finanziarie.

Alla vigilia della guerra, sui 3.250.000 ettari che costituivano il complesso degli stagni, dei pantani, dei terreni paludosi, acquitrinosi o mancanti di scolo compresi nel territorio nazionale, 305.000 erano stati prosciugati, risanati e messi a coltura. Tuttavia, era soprattutto nel Nord della penisola, lungo il litorale adriatico, che l'azione bonificatrice si era svolta nel modo più razionale ed efficace.¹² Prima dello scoppio del conflitto, nella vasta zona compresa tra il Sile e il Tagliamento le opere di bonifica risultavano compiute in alcuni comprensori: Ongaro Superiore, Cavazuccherina (primo bacino), S. Michele al Tagliamento (secondo bacino) e Croce di Piave. Il risanamento era stato da tempo avviato nel secondo bacino del consorzio Cavazuccherina e nel terzo del S. Michele al Tagliamento. Alcuni lavori erano stati eseguiti anche nei consorzi Bella Madonna e Ongaro Inferiore, mentre quelli di Lugugnana e Reghena avevano ottenuto la concessione, sebbene le opere non fossero ancora state avviate. Nei consorzi Ongaro Inferiore e Bella Madonna e nei terreni contermini si trovavano, infine, numerose tenute private bonificate, alcune delle quali già poste a coltura e appoderate.

L'esercito austriaco si insediò in queste terre nel novembre del 1917, dopo Caporetto. Avendo la necessità di mantenere praticabili le retrovie, di garantire la salute dei propri soldati e utilizzare i raccolti per l'approvvigionamento, esso mantenne in efficienza le idrovore limitandosi a sostituire alcuni motori e qualche locomobile e a sottrarre dagli impianti di bonifica materiale scelto rimpiazzandolo con altro più povero. Dal giugno 1918, invece, gli austriaci, costretti a ripiegare, si avvalsero di ogni mezzo disponibile per arrestare l'avanzata italiana: i macchinari degli stabilimenti idrovori vennero distrutti o resi inservibili, gli argini rotti e le chiaviche danneggiate. Nel novembre del 1918 tutta la zona litoranea dal Piave al Tagliamento appariva come 'un immenso stagno'.¹³

Il Paese non si fece trovare impreparato di fronte alla situazione di emergenza. Nell'ottobre del 1918 la *Commissione di studio per la ricostituzione agraria delle terre invase*, formata nel febbraio 1918, presentò al governo un elenco di richieste e suggerimenti sul da farsi. Innanzitutto, la riparazione degli impianti idrovori e delle opere consorziali danneggiate dall'invasione nemica; la compilazione di progetti per l'installazione di motori elettrici e pompe idrovore di sollevamento o motori Diesel da sostituire a quelli resi inservibili; la sistemazione delle arginature dei fiumi

12. Trentin, *Dalla bonifica integrale al ... «pane dell'Impero»* cit., p. 6.

13. Sugli effetti dell'invasione austriaca nelle aree dell'alto Veneto cfr. Comitato Agrario Nazionale, *Commissione di studio per la ricostituzione agraria delle terre invase. Ordini del giorno e relazioni*, Roma, Tip. dell'Unione Editrice, 1919.

principali e dei canali, dalle quali dipendeva l'esistenza stessa delle bonifiche; il ripristino degli impianti di produzione di energia elettrica allo scopo di consentire la redenzione agricola e igienica dei territori. Per i grandi consorzi funzionanti prima del conflitto, i quali coprivano un'area di circa 16.800 ettari, il costo stimato della ricostruzione sarebbe variato tra £ 1.260.000 e £ 2.520.000. Per le piccole bonifiche eseguite dallo Stato e per quelle a scolo naturale, che si estendevano su circa 5.800 ettari, la spesa prevista andava da £ 1.160.000 a £ 2.030.000. Per le bonifiche private di limitate dimensioni, infine, la spesa avrebbe oscillato tra i due e i cinque milioni di lire.¹⁴ Terminata la guerra il governo assegnò un primo fondo di £ 5.000.000 per le riparazioni urgenti alle bonifiche danneggiate.¹⁵ Nel giugno del 1919 il fondo venne aumentato di due milioni.¹⁶

Inevitabilmente, durante il conflitto si era verificata una recrudescenza dell'infezione malarica, che si risvegliò anche dove era precedentemente scomparsa.¹⁷ Nei diciassette comuni del Basso Piave, in cui vivevano circa 92.000 abitanti, gli individui contagiati dall'anofele nel biennio 1919-1920 si aggiravano intorno alle trentamila unità.¹⁸ La *Commissione di studio per la ricostituzione agraria delle terre invase* ritenne perciò opportuno consigliare l'istituzione di *Commissioni provinciali antimalariche* temporanee allo scopo di coadiuvare gli uffici sanitari nella lotta contro l'infezione e nell'utilizzo di adeguati mezzi terapeutici e profilattici. In particolare, la *Commissione* sottolineò l'importanza della 'bonifica umana' (censimento e cura dei malati, provvista e somministrazione del chinino, una campagna informativa per la prevenzione della malattia e l'adozione della cura) e dall'altra la necessità di ripristinare la bonifica idraulica, la sistemazione e manutenzione dei fossi di scolo, la 'petrolizzazione'¹⁹ degli specchi d'acqua stagnante che non potevano essere prosciugati.²⁰

La particolare situazione creatasi nell'area nord-orientale del Paese dopo la guerra stimolò la rapida ripresa dell'attività di bonifica. Grazie

14. Ivi, p. 131.

15. Decreto legge 22 dicembre 1918, n. 2066. Si veda *L'attività del Magistrato alle Acque dopo la guerra: le bonifiche*, Milano, Società anonima Stab. Arti grafiche Alfieri & Lacroix, 1922, p. 40.

16. Decreto legge 8 giugno 1919, n. 925.

17. Comitato Agrario Nazionale, *Commissione di studio*, p. 157.

18. G. Zalin, *Il momento della distruzione e il momento della rinascita. La società veneta tra guerra e dopoguerra (1914-1922)*, in *Commissione parlamentare d'inchiesta sulle terre liberate redente (luglio 1920-giugno 1922)*. Volume I: *Saggi e strumenti di analisi*, Roma, Camera dei Deputati, 1991, p. 298.

19. La 'petrolizzazione' era uno strumento di bonifica ambientale appena sperimentato in alcune zone d'Italia. Nel 1917 Claudio Fermi, docente presso l'Università di Cagliari, sosteneva che era più opportuno abbandonare la campagna di chinizzazione della popolazione e concentrarsi invece su un intervento ambientale volto alla distruzione delle larve di anofeli nei ristagni d'acqua. Consigliava quindi l'aspersione di benzina, sali di arsenico ed acetato di rame, granulato di sughero o polvere di sapone. C. Fermi, *Due città sarde coi rispettivi dintorni (Terranova Pausania ed Alghero) liberate completamente dagli anofeli e dalla malaria primitiva*, Roma, 1917).

20. Comitato Agrario Nazionale, *Commissione di studio*, p. 155.

all'azione del Magistrato alle Acque quasi 60 bacini, della superficie complessiva di oltre 30.000 ettari, furono restituiti a coltura, con una spesa di circa 6 milioni di lire. Gli impianti furono notevolmente migliorati: alle vecchie turbine vennero sostituite moderne centrifughe, e ai macchinari termici motori elettrici più funzionali ed economici. A meno di un anno di distanza da Vittorio Veneto la maggior parte delle stazioni idrovore distrutte o danneggiate dalla guerra dagli austriaci risultava in piena efficienza. Dopo circa venti mesi tutte le riparazioni essenziali potevano considerarsi ultimate.²¹

Portata a termine la bonifica idraulica, nei fondi strappati alla palude si trattava ora di introdurre colture rispondenti al lento processo di modificazione chimica e organica dei terreni. Spesso, per l'elevato grado di salinità o per l'eccessiva torbosità, il suolo risultava scarsamente produttivo; talvolta invece esso si rivelava fertile sin dall'inizio, ma risultava impossibile eliminare totalmente la proliferazione di piante palustri. Molti altri interventi erano indispensabili, inoltre, per rendere abitabili quelle zone, prive di acqua potabile, infrastrutture e vie di comunicazione.

In questa fase della bonifica i proprietari miravano soprattutto a trarre i maggiori profitti possibili dalle terre prosciugate nel tentativo di recuperare velocemente i capitali investiti, e perciò non si dimostravano affatto entusiasti all'idea di immobilizzare somme ingenti per avviare la bonifica agraria. Di fronte alla penuria di capitali e alla volontà dello Stato di perseguire un progetto di 'bonifica integrale', intervenendo se necessario anche a scapito del diritto di proprietà – volontà manifestata attraverso i provvedimenti sull'Agro Romano²² e la legge Sacchi del 13 luglio 1911, n. 774, che rendevano obbligatoria la bonifica agraria a carico dei privati pena l'esproprio delle terre – i bonificatori rafforzarono la propria associazione e avanzarono richieste precise.

Pur essendo un ente a carattere regionale, la *Federazione dei Consorzi di Scolo e Bonifica delle Provincie venete e di Mantova* non aveva mai escluso dalle proprie assemblee i consorzi non associati, soprattutto quando venivano affrontati problemi di interesse nazionale. Pochi anni dopo, in seguito a un acceso dibattito svoltosi durante il *Congresso di agricoltori e bonificatori* tenutosi a Padova nel giugno 1919,²³ la Federazione modificò

21. *L'attività del Magistrato alle Acque dopo la guerra: le bonifiche*, p. 42.

22. L'11 dicembre 1878, pochi giorni dopo la presentazione del progetto Baccarini, fu promulgata la legge n. 4642 sul *Bonificamento dell'Agro romano*, primo esempio di normativa di bonifica agraria e igienica in terreni privati assunta dallo Stato dopo l'Unità, quasi una legge sulla bonifica integrale *ante litteram*. La bonifica agraria, che era entrata a far parte della legislazione italiana per una specifica area del Regno, sarebbe stata resa ovunque obbligatoria soltanto con la legge Bertolini del 1911, in conseguenza di una diversa congiuntura economica e del maturare di nuovi rapporti di forza tra Stato e proprietari.

23. *Congresso di agricoltori e bonificatori, tenuto in Padova nei giorni 26 e 27 giugno 1919, sotto gli auspici della Federazione dei Consorzi di scolo e bonifica delle Provincie Venete e di Mantova, Verbale*, Padova, Tipografia Antoniana, 1920.

il proprio statuto consentendo l'adesione di enti appartenenti a province diverse da quelle venete e mantovane, nonché di bonificatori privati, dando così origine alla *Federazione Nazionale dei Consorzi di Bonifica*.²⁴ Nel gennaio del 1919 gli enti associati erano 74 e coprivano un'estensione di 340.574 ettari. All'inizio del 1922 sia il numero dei consorzi che la superficie interessata da opere di bonifica risultavano raddoppiati: si trattava di 140 associati per un totale di 737.210 ettari; avevano infatti aderito alla Federazione tutti i grandi consorzi della provincia di Ferrara, della bonifica Pontina (26.984 ha) e quello di Piscinara in provincia di Roma (13.485 ha). Nel 1922, inoltre, alcuni dei più importanti consorzi della Venezia Giulia e della Toscana, allora in corso di costituzione, avviarono le pratiche per associarsi. Le nuove bonifiche private federate erano invece tutte comprese nella regione veneta, situate nelle province di Padova, Rovigo e Venezia, per una superficie complessiva di circa 9.000 ettari. Sebbene la Federazione avesse assunto il titolo di 'nazionale', i territori veneti rappresentavano ancora il 56,5% del totale (416.588 ha) e quelli emiliani il 29,4% (216.707 ha).

Il nuovo ente aveva già ricoperto un ruolo importante nella propria veste regionale, e la sua collaborazione si era rivelata essenziale per lo Stato durante i difficili anni della guerra e della ricostruzione. Il passaggio dalla dimensione regionale a quella nazionale ne aumentava l'importanza politica, e di ciò naturalmente si avvantaggiarono soprattutto i consorzi veneti ed emiliani. Non è quindi azzardato ipotizzare che dietro alla modifica dello statuto vi fosse l'intenzione di acquisire maggiore potere contrattuale nei confronti dello Stato. Ad ogni modo si deve riconoscere che, soprattutto con il passare degli anni e con l'aumentare del numero degli associati, la visione dei problemi connessi alla bonifica venne sempre più ampliandosi fino a includere questioni relative alle condizioni idrogeologiche del Mezzogiorno.

Il Ministero dei Lavori pubblici non prendeva ormai decisione in tema di bonifiche senza consultare la Federazione. Nel dicembre del 1920 i suoi vertici furono invitati a partecipare ai lavori della *Commissione Centrale delle bonifiche* e della *Sezione Speciale della Commissione* presso il Magistrato alle Acque, nonché a collaborare con gli organi dello Stato sia nello svolgimento di indagini statistiche sia nella stesura di nuove normative in tema di bonifica.²⁵ Un punto sul quale la Federazione non riusciva però a trovare un'intesa con il potere centrale era quello dei finanziamenti. Dopo numerosi tentativi essa riuscì finalmente a raggiungere un accordo con l'Istituto Federale di Credito per il Risorgimento delle Venezie, che aveva visto la luce nel 1919. L'Istituto si impegnò a fornire provvisoriamente, su cambiali firmate dai presidenti dei consor-

24. La Federazione venne riconosciuta Ente Morale con Decreto 7 novembre 1920, n. 1971.

25. *L'opera della Federazione Nazionale delle bonifiche*, pp. 9-10.

zi, le somme occorrenti all'inizio dei lavori, che avrebbero dovuto essere affrancate in seguito dalla Cassa depositi e prestiti e da altri Istituti di Credito.²⁶ L'ente, inoltre, concorse alla costituzione dell'*Istituto di credito fondiario delle Venezie*, dell'*Istituto antimalarico* e dell'*Ente di Rinascita Agraria per le province di Treviso e di Venezia*, il quale svolse per il Veneto il lavoro che l'Opera Nazionale Combattenti, creata il 16 gennaio 1919, realizzava a livello nazionale.²⁷ La *Federazione Nazionale dei Consorzi di Bonifica* ottenne, inoltre, mutui a favore dei consorzi per un importo di 60 milioni di lire dal *Comitato interministeriale per i lavori contro la disoccupazione*,²⁸ e cercò ulteriori finanziamenti presso la Cassa nazionale delle assicurazioni sociali e le Casse di risparmio.

Il Congresso Regionale Veneto delle bonifiche: San Donà di Piave, 23-25 marzo 1922

Con l'acuirsi della crisi economica e la conseguente scarsità di materie prime la *Federazione Nazionale dei Consorzi di Bonifica* riuscì a procurarsi regolari licenze commerciali, divenendo così importatrice di decine di migliaia di tonnellate di carbone, che fornì ai propri soci a un prezzo inferiore a quello di mercato. Essa si impegnò, inoltre, a procurare l'olio combustibile per i motori Diesel alle condizioni più favorevoli e cercò di incoraggiare l'elettrificazione degli impianti idrovori.²⁹ È in questo contesto che la Federazione decise di indire un congresso a San Donà di Piave, nel Veneziano, dal 23 al 25 marzo del 1922. Gli organizzatori chiesero al Presidente del Consiglio di svolgere l'evento sotto la sua presidenza onoraria sottolineando le difficoltà, soprattutto di ordine economico, che i consorzi stavano attraversando e la rilevanza della loro opera:

le condizioni sociali e finanziarie del momento rendono difficili ed aleatorie le opere di bonificazione: l'alto costo dei fabbricati, le esigenze della mano d'opera, la ristrettezza del credito e l'alto tasso degli interessi, gli impegni finanziari che gli agricoltori delle terre liberate hanno assunti per la ricostruzione delle loro aziende, sono problemi tutti che influiscono direttamente sulla convenienza economica della esecuzione delle opere di bonifica e che esigo-

26. Ivi, p. 15.

27. D.L. 16 gennaio 1919, n. 55. Si veda Opera Nazionale per i Combattenti (a cura di), *36 anni dell'Opera Nazionale per i Combattenti 1919-1955*, Roma, Opera Nazionale per i Combattenti, 1955, pp. 13-14. Cfr. R. Vivarelli, *Storia delle origini del fascismo: l'Italia dalla grande guerra alla marcia su Roma*, vol. II, Bologna, il Mulino, 1991, pp. 647-907. Cfr. G. Barone, *Mezzogiorno e modernizzazione. Elettricità, irrigazione e bonifica nell'Italia contemporanea*, Torino, Einaudi, 1986. Per un'analisi più dettagliata dell'attività dell'Onc, con particolare attenzione ai primi anni dell'Istituto, si veda. G. Barone, *Statalismo e riformismo: l'Opera Nazionale Combattenti (1917-1923)*, «Studi storici», 25, gennaio-marzo 1984, pp. 203-244.

28. Legge 20 agosto 1921, n. 1177.

29. *L'opera della Federazione Nazionale delle bonifiche*, pp. 16-18.

no una severa e profonda valutazione. [...] I bonificatori della Venezia, pure consci di queste gravi difficoltà, mostrano di saper valutare il problema della bonificazione non dal solo punto di vista di un interesse personale – che presentasi in verità assai dubbio – ma a traverso una concezione più elevata degli interessi sociali e nazionali che a detto problema si connettono.³⁰

Organizzato inizialmente come assise regionale, il *Congresso Regionale Veneto delle bonifiche*³¹ acquisì presto una prospettiva nazionale. Anche se la bonifica agraria fu al centro dell'attenzione, non mancarono contributi di grande rilievo sui problemi idraulici del Mezzogiorno e sulla questione igienico-sanitaria. Si trattò del primo congresso coordinato dalla Federazione nella sua nuova veste di ente 'nazionale', e costituì una tappa fondamentale nell'ulteriore sviluppo del concetto di bonifica integrale. Ad esso parteciparono esperti e studiosi d'ogni parte d'Italia, oltre ad autorevoli rappresentanti del mondo della politica – fra i quali il ministro dell'Agricoltura Giovanni Bertini, il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Giuseppe Beneduce, il sottosegretario del Ministero dei Lavori pubblici Mario Martini, il sottosegretario del Ministero delle Terre Liberate Umberto Merlin – a testimonianza dell'attenzione che veniva prestata in quel momento al tema della bonifica e del ruolo assunto dalla Federazione nella mediazione tra le esigenze dei privati e quelle dello Stato.

Il Congresso di San Donà rappresentò un momento di svolta nei rapporti tra sfera pubblica e sfera privata in questo campo. In quell'occasione, infatti, possidenti, élite tecnica e importanti esponenti del mondo politico si trovarono a discutere *vis-à-vis* sul futuro della bonifica in Italia. I proprietari settentrionali desideravano che il governo si impegnasse maggiormente sul fronte finanziario partecipando all'esecuzione della bonifica agraria, ma non ne gradivano l'ingerenza nelle loro attività. I proprietari meridionali, dal canto loro, accusarono lo Stato di aver sperperato il denaro pubblico in opere di prosciugamento che, senza adeguati interventi regolatori del complesso sistema idrico montano, rischiavano ora di essere distrutte da piene improvvise.

Martini difese l'operato del governo. Egli ricordò come, dal 1886 al 1912, erano state concesse soltanto 21 bonifiche per un importo di 70 milioni, mentre dal 1919 al 1922 il numero delle opere era salito a 38, per una spesa totale prevista di 289 milioni di lire, e altre 10 domande, relative a interventi del valore di 198 milioni, attendevano di essere esaminate. Considerato che buona parte delle opere date in concessione prima del-

30. ACS, PCM 1921, 7/1-2, B. 670: lettera datata 19 ottobre 1921 spedita dalla Federazione dei consorzi di bonifica e dal Presidente dell'Istituto federale di credito al Presidente del Consiglio dei Ministri.

31. *Atti del Congresso Regionale Veneto delle Bonifiche*, San Donà di Piave, 23-25 marzo 1922, Venezia, Ferrari, 1922 (ora in *Per un'Italia resiliente, sostenibile e moderna. Anbi e i Consorzi di bonifica protagonisti*, Vicenza, Ronzani, 2023, pp. 33-204); *La bonifica in Italia dal '700 a oggi* cit., p. 59.

la guerra e durante il conflitto dovevano ancora essere ultimate e che il costo effettivo dei lavori, a causa dell'aumento dei prezzi, superava notevolmente il preventivo, la spesa assunta dai concessionari avrebbe sfiorato il mezzo miliardo di lire.³² Il ministro sottolineò come questo vasto programma di lavori si fosse sviluppato in una fase economica difficile e come lo Stato avesse cercato in ogni modo di assecondare l'opera dei bonificatori, riformando l'ordinamento dei consorzi e semplificando il procedimento di concessione. Ciò era stato accompagnato da uno sforzo legislativo inteso ad agevolare l'accesso al credito ai concessionari, a sostituire progressivamente la revisione annua del forfait e la liquidazione a consuntivo al sistema della determinazione fissa dei contributi sul preventivo e a proporzionare l'interesse di ammortamento del contributo dello Stato e degli enti locali al tasso corrente sul mercato. Contemporaneamente, lo Stato aveva tentato di fronteggiare la crisi del combustibile fossile accordando sussidi per l'esercizio degli impianti idrovori e stimolando il passaggio dall'energia motrice termica a quella elettrica.³³

Al problema del Mezzogiorno, che secondo l'opinione del ministro dell'Agricoltura Giovanni Bertini consisteva principalmente nell'opera di colonizzazione, rispondevano in parte le leggi vigenti per il bonificamento dell'Agro Romano, le quali erano già state applicate a circa 100.000 ettari in altre zone d'Italia e che potevano essere estese ulteriormente. Bertini ricordò inoltre come, proprio in quei giorni, fosse in discussione al Parlamento un importante disegno di legge *per la trasformazione del latifondo e per la colonizzazione interna*, che avrebbe sicuramente contribuito a modificare l'assetto fondiario del Mezzogiorno.³⁴

Oltre a fare il punto sullo stato delle zone danneggiate durante il conflitto, il Congresso di San Donà riprese i fili del discorso interrotto nel 1915, al quale si era ispirata la legislazione dell'immediato dopoguerra. Di bonifica integrale si parlò a più riprese, poiché essa non poteva essere procrastinata ulteriormente: le terre prosciugate richiedevano infatti la trasformazione fondiaria, le regioni meridionali aspettavano da tempo interventi radicali sui bacini montani e la malaria continuava a mietere vittime. Come sottolineò Vittorio Peglion, professore al Regio istituto Superiore di Agraria di Bologna, non era più possibile pensare a un piano di bonifica idraulica che non fosse subordinato alle esigenze della futura impresa agricola.³⁵ Antonio Marozzi, direttore della Cattedra ambulante di agricoltura di Rovigo, affermò che scopo fondamentale, se non addirittura unico, della bonifica era quello di incrementare la produzione agraria:

32. *Atti del Congresso Regionale Veneto delle Bonifiche* cit., p. 18.

33. *Ibidem*.

34. *Ivi*, p. 16.

35. V. Peglion, *I problemi tecnici della bonifica agraria*, in *Atti del Congresso Regionale Veneto delle Bonifiche*, pp. 40-50 (ora in *Per un'Italia resiliente, sostenibile e moderna Anbi e i Consorzi di bonifica protagonisti*, Vicenza, Ronzani, 2023, pp. 94-112).

Non si prosciuga una palude solo per avere il piacere di camminare su terreno asciutto. Ricordo un naturalista mio amico che deplorava le bonifiche, perché distruggono la fauna e la flora caratteristiche delle paludi e, dal suo punto di vista, aveva ragione. Nemmeno si prosciuga, salvo speciali casi, per risanare igienicamente un territorio, poiché sarebbe più semplice e meno costoso abbandonare quel territorio e non abitarvi. Invece si bonifica perché l'acqua stagnante non sia di ostacolo alla vegetazione delle piante agrarie; si risana perché la popolazione possa sanamente vivere sulla terra allo scopo di fecondarla col lavoro; si eseguono opere per rendere più agevoli la vita e gli scambi e per utilizzare, ai fini della produzione, tutte le risorse che la natura può dare.³⁶

Marozzi sottolineò come gli interventi di bonifica idraulica, agraria e igienica mancassero di coordinamento e venissero attuati da organi diversi dello Stato, vale a dire dai Ministeri dei Lavori pubblici, dell'Agricoltura, dell'Interno e del Lavoro, “e ciascun Ministero, secondo le sue speciali visioni de' problemi tecnici, economici, igienici e sociali che hanno rapporto con la bonifica, applica le leggi esistenti e, se gli occorre, ne fa di nuove”.³⁷ Era giunto il momento di dar vita a un “organo centrale unico” che raccogliesse in sé i poteri decisionali, coordinasse le funzioni tecniche e svolgesse la propria azione basandosi il più possibile su strutture locali decentrate.³⁸

Incontrando il consenso dei congressisti, Silvio Trentin sostenne l'urgenza di riorganizzare gli uffici tecnici preposti allo svolgimento dell'attività bonificatrice pubblica su base regionale, attribuendo loro ampi poteri e regolandone il funzionamento con un'intensa attività ispettiva. Tale decentramento trovava una giustificazione nella diversità delle situazioni locali, che influenzava la natura degli interventi da attuare: in alcuni casi essi rispondevano a un criterio di convenienza economica oltre che a un'esigenza igienica, in altri costituivano un semplice mezzo di risanamento igienico senza incremento della produttività.³⁹

Affrontando il tema delle bonifiche nell'Italia meridionale e insulare, l'ingegnere lombardo Angelo Omodeo⁴⁰ mosse un chiaro atto d'accusa nei

36. A. Marozzi, *La legislazione sulla bonifica*, in *Atti del Congresso Regionale Veneto delle Bonifiche*, p. 88 (ora in *Per un'Italia resiliente, sostenibile e moderna. Anbi e i Consorzi di bonifica protagonisti*, Vicenza, Ronzani, 2023, pp. 175-195).

37. *Ibidem*.

38. Ivi, p. 89.

39. S. Trentin, *La bonifica umana scopo essenziale della bonifica idraulica ed indispensabile premessa della bonifica agraria*, in *Atti del Congresso Regionale Veneto delle Bonifiche*, p. 31 (ora in *Per un'Italia resiliente, sostenibile e moderna. Anbi e i Consorzi di bonifica protagonisti*, Vicenza, Ronzani, 2023, pp. 67-88). La proposta di Trentin era in linea con la politica di decentramento che lo Stato stava incoraggiando in alcune realtà, come dimostra la legge 20 agosto 1921, n. 1177, con la quale il legislatore stimolava la costituzione di speciali Enti autonomi nel Mezzogiorno.

40. Angelo Omodeo (1876-1941), ingegnere di fama internazionale, fu uno dei grandi tecnici che nel primo trentennio del secolo ispirò e realizzò alcuni fra i più imponenti progetti di centrali idroelettriche e di sistemi di irrigazione in Italia. Svolse un'intensa attività all'estero in qualità

confronti di oltre mezzo secolo di politica bonificatoria praticata nell'Italia meridionale la quale, a suo parere, era fallita, tranne poche eccezioni, a causa di una legislazione modellata sulle esigenze delle regioni padane.⁴¹ Omodeo era convinto che lo Stato dovesse perseguire innanzitutto una politica di intervento basata sul rimboschimento, sulla sistemazione dei bacini imbriferi e sul riassetto idrogeologico della montagna.⁴² Considerando il plusvalore acquisito dai terreni prosciugati risultava evidente che, per l'Italia settentrionale, l'aumento di ricchezza era stato pari a circa 4 volte la spesa sostenuta dallo Stato, mentre per l'Italia meridionale e insulare aveva raggiunto soltanto il 20% di essa. Nelle regioni meridionali, dunque, non era immaginabile trascurare il problema della siccità: “Se bonifica [...] vuol dire buttare l'acqua a mare essa significa anche, col sopraggiungere delle estati lunghe, torride, siccitose, creare il deserto, o distruggere la poca agricoltura che, pure a prezzo di malaria, crea una prosperità relativa”.⁴³ Un'unica direttiva organica avrebbe dovuto presiedere alla sistemazione montana, al rimboschimento, alla realizzazione di laghi artificiali, alla produzione di energia, all'edificazione di arginature, all'irrigazione e alla bonifica idraulica.⁴⁴ A questo proposito Omodeo riportava tre casi esemplari che mostravano quale fosse la via migliore da intraprendere: si trattava delle bonifiche pontine, delle opere di regolazione del fiume Tirso in Sardegna e della bonifica della Piana di Catania.⁴⁵ A sostenere la posizione di Omodeo intervenne don Luigi Sturzo, che ribadì l'urgenza di attuare nel Mezzogiorno la bonifica integrale: “noi dalle leggi di bonifica abbiamo tratto troppo poco e mentre voi oggi potete discutere guardando fiduciosamente l'avvenire della vostra bonifica agraria [...] noi dobbiamo constatare che le cifre di spesa annunciata per lavori eseguiti nel nostro Mezzogiorno, nella mia Isola, è stata una spesa che non ha recato il vantaggio che doveva arrecare”.⁴⁶

L'ordine del giorno presentato da Omodeo – che prevedeva la promozione di norme adatte alle diversità regionali e la promulgazione di un testo di legge che raccogliesse le disposizioni relative alla bonifica idraulica, agraria e igienica, ai rimboschimenti, alle irrigazioni e alle vie di comunicazione – venne approvato dal Congresso.⁴⁷ Tuttavia, l'attenzione dei convenuti a San Donà si rivolse prevalentemente ai problemi econo-

di consulente di governi e grandi gruppi finanziari. Cfr. *Le bonifiche in Italia dal '700 ad oggi*, p. 310.

41. A. Omodeo, *Le bonifiche nell'Italia Meridionale e Insulare*, in *Atti del Congresso Regionale Veneto delle Bonifiche*, p. 63 (ora in *Per un'Italia resiliente, sostenibile e moderna. Anbi e i Consorzi di bonifica protagonisti*, Vicenza, Ronzani, 2023, pp. 135-141)

42. Barone, *Mezzogiorno e modernizzazione*, pp. 26-27; 96-99.

43. Omodeo, *Le bonifiche nell'Italia Meridionale e Insulare*, p. 66.

44. *Ibidem*.

45. *Ivi*, pp. 66-67.

46. *Ivi*, p. 84.

47. *Ivi*, p. 85.

mici, tecnici e sociali connessi alla bonifica agraria, vale a dire alle questioni che stavano particolarmente a cuore ai proprietari settentrionali. Alle ordinarie difficoltà legate all'adattamento alla coltura dei terreni prosciugati si aggiungevano i problemi peculiari di quegli anni, primi fra tutti l'instabilità dei prezzi, che rendeva arduo avanzare ogni previsione di spesa, e i difficili rapporti con la manodopera.

Emiliano Carnaroli, direttore dell'Ufficio Agrario dell'Istituto Federale di Credito per il Risorgimento delle Venezie, riteneva che sarebbero occorsi 300 milioni per attuare la bonifica agraria soltanto nel Veneto.⁴⁸ Dalla fine degli anni Ottanta dell'Ottocento fino ad allora lo Stato aveva finanziato in modo cospicuo la bonifica idraulica delle aree in cui le condizioni igienico-sanitarie erano preoccupanti e gli interventi complessi e molto costosi. Ora lo Stato, non potendo assumere altri impegni di spesa, aveva concesso soltanto 80 milioni per l'attuazione della bonifica agraria in tutto il Paese,⁴⁹ ritenendo che fosse compito e interesse dei proprietari proseguire nell'opera di trasformazione fondiaria.

Anticipando quella che negli anni immediatamente successivi sarebbe stata la sua posizione in qualità di Sottosegretario per l'agricoltura nel Ministero dell'Economia nazionale, Arrigo Serpieri affrontò il tema con determinazione, definendo le responsabilità alle quali i proprietari non potevano sottrarsi:

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

Una volta attuata la bonifica idraulica il primo problema da risolvere era quello di stabilire quale fosse il sistema di conduzione più opportuno da adottare nelle terre prosciugate. Anche optando nei primi anni per una coltura cerealicola transitoria, che avrebbe sfruttato la fertilità accumulata nel terreno prosciugato consentendo di ottenere una produttività elevata con spese modeste, risultava difficile prevedere cosa sarebbe accaduto quando ai cereali sarebbe stato necessario sostituire ordinamenti colturali più complessi. In questa seconda fase, infatti, andavano af-

48. E. Carnaroli, *Il finanziamento delle opere di bonifica agraria*, in *Atti del Congresso Regionale Veneto delle Bonifiche*, pp. 68-81 (ora in *Per un'Italia resiliente, sostenibile e moderna. Anbi e i Consorzi di bonifica protagonisti*, Vicenza, Ronzani, 2023, pp. 143-165).

49. *Atti del Congresso Regionale Veneto delle Bonifiche* cit., p. 81.

50. A. Serpieri, *I problemi economico-sociali della bonifica agraria*, in *Atti del Congresso Regionale Veneto delle Bonifiche*, p. 50 (ora in *Per un'Italia resiliente, sostenibile e moderna. Anbi e i Consorzi di bonifica protagonisti*, Vicenza, Ronzani, 2023, pp. 113-131).

frontate le questioni relative all'organizzazione da assegnare alle nuove aziende e al rapporto con la manodopera.⁵¹ Serpieri sottolineò che, nel primo triennio, non sarebbe stato possibile risparmiare sugli investimenti. Le decisioni andavano prese nella fase successiva, che richiedeva la costruzione di case coloniche. Innanzitutto, non bisognava attenersi a schemi rigidi, come quello di determinare a priori l'ampiezza dell'unità colturale. Era importante mantenere la possibilità di modificare la suddivisione dei terreni in unità più piccole o di maggiori dimensioni, nel caso in cui risultasse necessario.⁵² Serpieri cercò di convincere l'uditorio che, anche in un'area appoderata nella quale la terra fosse divisa in unità affidate a singole famiglie di coloni o affittuari, si poteva prevedere la costruzione di abitazioni riunite in 'corti coloniche', con un risparmio non trascurabile. Nel caso in cui invece non si volesse abbandonare il sistema delle case 'isolate', si sarebbe dovuto trovare il modo di economizzare intervenendo sul numero e sull'ampiezza degli ambienti abitabili, sulla struttura dei fienili e delle stalle.⁵³ Il problema del costo, del numero e della tipologia delle costruzioni rurali era direttamente collegato alla più complessa questione dell'ordinamento da scegliere per le nuove aziende, che determinava la quantità di manodopera alla quale si doveva fornire alloggio e il numero di capi di bestiame necessari per il lavoro.

Serpieri non vedeva con favore la conduzione in economia, mentre era un sostenitore dell'*appoderamento con colonia parziaria*, sebbene questa limitasse notevolmente la libertà di azione di chi dirigeva l'azienda. A suo giudizio, tuttavia, non si sarebbe dovuto optare per la colonia parziaria classica: portare quel tipo di conduzione nella forma del piccolo podere familiare in un territorio di recente bonifica, in cui mancava ogni assetto stabile di coltura, in cui l'ordinamento era in continua trasformazione e in cui i rapporti fra i diversi fattori produttivi variavano frequentemente, sarebbe stata un'impresa ardua. Il podere colonico esigeva infatti un equilibrio fra la capacità di lavoro della famiglia residente e la quantità di manodopera richiesta, sistema che difficilmente si adattava alle mutevoli condizioni delle aree di recente prosciugamento. Bisognava poi che il fondo fosse lavorato da una "vera famiglia colonica", la quale doveva essere numerosa per evitare la polverizzazione dei poteri, e coesa intorno a una forte autorità riconosciuta nel capofamiglia, caratteristiche queste riscontrabili ormai raramente.⁵⁴ Il sistema dell'appoderamento, inoltre, precludeva l'applicazione di moderni metodi di coltivazione: la mezzadria, l'affitto, la piccola proprietà, portavano a escludere i grandi mezzi meccanici di lavorazione e l'applicazione di rotazioni razionali,

51. Ivi, p. 51.

52. Ivi, p. 53.

53. Ivi, p. 54.

54. Ivi, p. 55. Sulla scomparsa delle grandi famiglie patriarcali cfr. R. Ciasca, *Il problema della terra*, Milano, Treves, 1921, pp. 1-23.

indispensabili per ottenere una produzione intensiva.⁵⁵ La costruzione delle abitazioni per i coloni necessitava infine di notevoli capitali, di cui nessun bonificatore disponeva. Alla luce di queste riflessioni, Serpieri ritenne importante sottoporre all'attenzione dei congressisti anche altri ordinamenti già collaudati in alcune regioni settentrionali. Quale che fosse stato il sistema adottato, fissare i lavoratori alla terra rimaneva uno dei primi obiettivi da raggiungere. Su di un punto i bonificatori e Serpieri non avevano dubbi: la conduzione che faceva affidamento sui braccianti salariati era 'pericolosa'. Il prezzo incerto di vendita dei prodotti agricoli, a fronte dell'onere certo dei salari fissi, poteva compromettere il risultato economico dell'azienda, tanto più che le organizzazioni operaie, nel discutere l'ammontare del salario, consideravano come termine di paragone il costo della vita, guardando ai prezzi correnti dei prodotti e non a quelli prevedibili per l'avvenire. Esse, inoltre, avversavano la soluzione dei datori di lavoro di elargire una parte del salario in generi anziché in denaro.⁵⁶ Serpieri era consapevole che anche i sistemi di conduzione proposti in alternativa alla conduzione in economia e alla colonia parziaria non escludevano a priori contrasti con la manodopera. Le regioni in cui tali tipologie di gestione erano in vigore, soprattutto l'Emilia Romagna, erano infatti state teatro delle più aspre agitazioni agrarie.⁵⁷ A suo parere, comunque, una volta occupati i fondi i lavoratori si sarebbero arrestati di fronte alla responsabilità della gestione della produzione.⁵⁸

Nel dibattito che si svolse a San Donà emerse chiaramente che la soluzione ai problemi presentati dalla bonifica agraria non poteva derivare da un'analisi prettamente economica dei diversi fattori coinvolti. Silvio Trentin mise in evidenza che l'elemento umano, in particolare, richiedeva più attenzione di quanta gliene fosse stata prestata durante la fase della bonifica idraulica. Durante la realizzazione della bonifica agra-

55. Vittorio Ronchi notava come "i fautori dello spezzettamento della terra, considerano il problema soltanto dal punto di vista particolaristico del desiderio della proprietà, che è innato nell'anima dei contadini. È strano però come non si accorgano, che nelle piccole proprietà, il lavoro umano è pessimamente ricompensato, e come il contadino paghi enormemente coi suoi sudori le scarse produzioni, scarse per mancanza di adeguato concorso di capitali e di cognizioni tecniche", Ronchi, *Studio sull'ordinamento di un'azienda di bonifica* cit., p. 12. Nella mezzadria il colono era reticente ad applicare metodi razionali di coltivazione, rendendo impossibile un'agricoltura di tipo intensivo. Egli, inoltre, tendeva ad adottare una conduzione agricola di tipo familiare, che escludeva produzioni industriali. Cfr. G. Giorgetti, *Contadini e proprietari nell'Italia moderna*, Torino, Einaudi, 1974, pp. 309-315.

56. Serpieri, *I problemi economico-sociali della bonifica agraria* cit., p. 54.

57. Ivi, p. 58. Sulle origini e gli sviluppi delle agitazioni agrarie nella valle padana si vedano: F. Cazzola, *Storia delle campagne padane dall'Ottocento ad oggi*, Milano, Bruno Mondadori, 1996; P. Brunello, *Ribelli, questuanti, banditi. Proteste contadine in Veneto e in Friuli, 1814-1886*, Venezia, Marsilio, 1981; R. Derosas, *Lo sciopero de "La boje!" nel Polesine e le sue origini*, «Società e storia», 1, 1978, n. 1; *Rivolte e movimenti contadini nella valle Padana di fine Ottocento*, «Annali dell'Istituto Alcide Cervi», VI/1984, Bologna, il Mulino, 1984; G. Crainz, *Padania. Il mondo dei braccianti dall'Ottocento alla fuga dalle campagne*, Roma, Donzelli, 1994.

58. Serpieri, *I problemi economico-sociali della bonifica agraria* cit., p. 58.

ria divenivano importanti, oltre a fattori di tipo economico, i rapporti fra salariati e affittuari da una parte e proprietari dall'altra. In aggiunta, acquistavano maggior rilevanza problemi sociali quali quello della disoccupazione agricola e dell'endemia malarica, che non accennava a diminuire. In effetti, bonifica agraria ed endemia malarica erano ormai due questioni inscindibili. Trentin non esitò a sostenere la tesi secondo la quale, per affrontare efficacemente il problema igienico delle aree paludose o di recente bonifica, si sarebbe reso necessario estendere la supervisione dello Stato anche alle opere private. Egli riteneva urgente una riforma legislativa in base alla quale chiunque intendesse eseguire un intervento di bonifica avrebbe dovuto sottoporre il progetto all'approvazione degli uffici competenti e accettare il controllo dei tecnici statali non soltanto nel periodo in cui i lavori venivano eseguiti ma anche nelle fasi successive al prosciugamento. Se si ammetteva la rilevanza pubblica e sociale delle bonifiche non si poteva prescindere da un'attenta sorveglianza sull'esecuzione dei lavori, per evitare che i privati anteponessero il proprio interesse a quello della collettività, sottovalutando in particolare l'aspetto igienico. Bisognava inoltre intensificare gli interventi di piccola bonifica e il processo di educazione dei contadini, e risolvere definitivamente il problema dell'acqua potabile, senza la quale nessuna bonifica poteva considerarsi ultimata.⁵⁹

I proprietari si dimostrarono disponibili a impegnarsi per prevenire la diffusione dell'endemia malarica, ma opposero resistenza all'estensione del controllo governativo alle bonifiche private prevista dal T.U. 1900 per le opere date in concessione. In qualità di rappresentante dei bonificatori al Congresso, l'avvocato e ricco proprietario terriero Angelo Sullam rifiutò decisamente ogni interferenza dello Stato:

Forse qualche errore fu commesso anche perché il tentativo dei privati non fu seguito dallo Stato. Lenta fu l'opera nostra, difficile, intricata, contrastata talora da quelle autorità che l'on. Trentin vorrebbe porci tra i piedi. Noi non vogliamo ingerenze statali, non perché abbiamo qualche cosa da nascondere, ma perché conosciamo l'opera troppo lenta, talora addirittura ostacolante di quello stato che dovrebbe invece assecondarci.⁶⁰

Prevalse, tuttavia, la linea proposta da Trentin, che si dichiarò orgoglioso di essere riuscito a convincere l'Assemblea della necessità di garantire la corretta esecuzione delle opere di bonifica private, in tutti i loro aspetti, attraverso un'azione ispettiva da parte degli organi centrali dello Stato:

Uno dei titoli dei quali più mi inorgoglisco (mi si perdoni questa evocazione di ordine personale) è di aver proposto e fatto votare al congresso di S. Donà,

59. Trentin, *La bonifica umana* cit., p. 27.

60. *Atti del Congresso Regionale Veneto delle Bonifiche* cit., p. 33.

contro il vano ostruzionismo di una grossa pattuglia di fascisti, difensori arrabbiati dei privilegi abusivi della grande proprietà fondiaria, un ordine del giorno con il quale, fra l'altro, si reclamava: che la tutela e l'ispezione del governo fossero estese anche alle bonifiche private per modo che la loro esecuzione risultasse sempre subordinata all'approvazione preventiva dell'apposito progetto; che fosse imposto l'intervento dell'igienista nella preparazione dei progetti e che al parere favorevole dell'autorità sanitaria fosse subordinato il collaudo di qualsiasi opera; che, agli effetti del reparto della spesa, fosse consentito che nei progetti relativi alle bonifiche classificate venissero incluse le opere necessarie ad assicurare la distribuzione di acqua potabile nei terreni bonificati; che fosse rigorosamente prescritta la cosiddetta piccola bonifica; che la malaria fosse considerata a tutti gli effetti di legge come infortunio sul lavoro e che i proprietari fossero chiamati responsabili per le febbri contratte dai propri lavoratori quando risultassero inadempienti a determinate misure profilattiche; che fosse promossa la costituzione, con l'intervento di tutti gli interessati, di speciali enti regionali cui venisse deferito il compito di coordinare le varie iniziative pubbliche e private aventi per oggetto la lotta antimalarica".⁶¹

Dai temi discussi e dalle decisioni prese nel marzo del 1922 si comprende come il Congresso di San Donà di Piave ricoprì un'importanza cruciale per la storia della bonifica italiana. Alla fine degli anni Trenta, dal suo esilio in Francia, Trentin ne sintetizzava così il valore:

Il Congresso di San Donà di Piave ha assunto un'importanza capitale nella storia della bonificazione italiana, poiché, in nessun'altra occasione come in quella da esso offerta, fu reso possibile a tutti gli interessati, e in particolare modo ai rappresentanti delle classi lavoratrici, di illustrare e far valere il carattere precipuo dell'opera che occorre e importa realizzare attraverso la bonifica, proprio quel carattere di integralità di cui oggi si vorrebbe, con tanto simulato candore, attribuire al genio mussoliniano il merito sensazionale della scoperta.⁶²

Bonifica e fascismo

Quando il fascismo prese il potere in Italia il concetto di 'bonifica integrale' era già stato dunque pienamente acquisito. Questo affondava le proprie radici nei programmi agrari maturati dopo l'Unità nel corso dell'età liberale, in particolare nei primi due decenni del Novecento, e approfonditi grazie all'impegno di politici come Giuseppe Zanardelli, Francesco Saverio Nitti, Luigi Luzzatti, Pietro Bertolini, Francesco Cocco Ortù, Pietro Lacava ed Ettore Sacchi, ma soprattutto grazie all'opera di una élite tecnica che assommava competenze disciplinari specifiche e conoscenza

61. Trentin, *Dalla bonifica integrale al ... «pane dell'Impero»* cit., p. 8.

62. *Ibidem*.

empirica dei problemi. Furono uomini come Silvio Trentin, Arrigo Serpieri, Eliseo Iandolo, Angelo Omodeo, Vittorio Peglion, Carlo Petrocchi, Meuccio Ruini a introdurre un profondo ripensamento nella concezione della bonifica, intesa come operazione simultanea di sistemazione idraulica, risanamento igienico e trasformazione agraria.

La definizione del concetto di 'bonifica integrale', di cui il fascismo si appropriò, è già presente in molti documenti pubblicati in età liberale da autorevoli studiosi, politici e tecnici. Inoltre, numerosi progetti che si ispiravano a questa nuova idea di bonifica erano stati iniziati, e in molti bacini anche portati a termine, come in Toscana, Veneto ed Emilia Romagna, ben prima dell'ottobre del 1922. Già abbiamo evidenziato che tra la fine del 1910 e l'estate del 1912 furono varate alcune importanti leggi le quali, oltre ad accrescere gli investimenti pubblici per le opere di bonifica, offrire agevolazioni economiche ai proprietari e classificare nuovi comprensori, presentavano novità radicali: esse prevedevano infatti la sistemazione idraulica dei bacini montani a spese dello Stato e l'obbligatorietà, a carico dei proprietari, della bonifica agraria come complemento di quella idraulica. Alla vigilia del primo conflitto mondiale, quindi, era ormai maturata nel Paese una nuova mentalità bonificatrice, sensibile alle esigenze delle diverse realtà regionali. Mentre al Nord il legislatore riteneva, a ragion veduta, di poter continuare a contare sull'azione dei consorzi, nelle aree centro-meridionali (Agro Pontino compreso) l'intervento diretto dello Stato veniva considerato inevitabile, visto che spesso le opere necessarie al risanamento risultavano troppo complesse e costose per essere eseguite dai privati. Le relazioni presentate al Congresso di San Donà di Piave e l'intenso dibattito che esse suscitarono offrirono un'importante occasione per ridefinire ulteriormente il concetto di bonifica integrale, arricchendolo, in particolare, della sua componente più 'umana'. La bonifica doveva assumere un ruolo importante per il progresso della collettività, e per fare questo era necessario garantire che sulle nuove terre si potessero sviluppare società socialmente e culturalmente evolute.

Sebbene indubbiamente il regime fascista si impegnò nell'opera di bonifica, il quadro complessivo dei risultati raggiunti dopo il 1922 appare caratterizzato da molte ombre. Il regime non solo procedette lungo un sentiero già ampiamente tracciato, ma nel farlo commise numerosi errori e tradì spesso ragionevoli aspettative di progresso economico, sociale e igienico. Nel 1924 il ministro delle Finanze Alberto De Stefani dichiarò che, con l'applicazione della legge Baccharini e delle successive normative, lo stato italiano dal 1885 al 1923 era riuscito a bonificare oltre 750.000 ettari ottenendo notevoli benefici igienici, sociali ed economici.⁶³ Dall'esilio Silvio Trentin precisò che, alla vigilia della marcia su Roma, il bi-

63. A. De Stefani, *L'Azione dello Stato italiano per le opere pubbliche (1862-1924)*, Roma, Libreria dello Stato, 1925, pp. 120 e sgg.

lancio dell'attività svolta nel campo della bonifica in poco più di 30 anni (non calcolando il periodo del conflitto) dai diversi governi che si erano succeduti in Italia poteva essere così stabilito:

Dei due milioni e mezzo circa di ettari (arrotondando la cifra delle tabelle del 1885) costituenti all'interno del territorio nazionale l'insieme delle lagune e delle terre paludose o insalubri per effetto di scolo, oltre 750.000, quasi un terzo dunque, eran stati prosciugati e messi a cultura. L'estensione delle zone sulle quali, alla stessa data, i lavori di bonifica erano in corso poteva valutarsi grosso modo a 770.000 ettari. Del restante un milione di ettari, un quarto circa (250.000 ha) appariva costituito, in parte da lagune o valli sulle quali si esercitava proficua, senza alcun pericolo per la pubblica igiene, l'industria della pesca, in parte da terreni naturalmente refrattari, per ragioni tecniche od economiche, a qualsiasi utile trasformazione. In ultima analisi, il compito che restava al nuovo regime da assolvere si riduceva puramente e semplicemente all'allestimento dei mezzi tecnici ed amministrativi indispensabili a promuovere la bonifica di non più di 500.000 ettari, dei quali del resto la classifica era già intervenuta e per la redazione dei quali la spesa era già stata regolarmente prevista.⁶⁴

La legge Mussolini del 1928 aveva promesso cospicui finanziamenti alla bonifica, che però non vennero poi elargiti: il regime aveva dichiarato che avrebbe attuato la bonifica integrale su di un territorio pari a ben 8 milioni di ettari, quasi un terzo di tutta la superficie agricola e forestale del Regno. Alla fine del primo quinquennio dall'entrata in vigore della legge, affermò di aver promosso la redenzione di 4.733.982 ettari. Analizzando le cifre nel dettaglio si scopre però che l'esecuzione dei lavori risultava compiuta o a buon punto soltanto su 2.092.680 ettari, la superficie restante essendo costituita da zone nelle quali gli interventi erano appena iniziati. Inoltre, e cosa ancor più importante, i 2 milioni circa di ettari redenti o prossimi a esserlo includevano i terreni che erano stati bonificati idraulicamente sotto i precedenti governi (1.500.000 circa) e nei quali il regime si era limitato a eseguire opere complementari o di miglioria.

Gli anni Trenta del Novecento, come è noto, furono un periodo di profonda crisi economica a livello internazionale, che ebbe significativi riflessi anche in Italia. Tuttavia il governo fascista scelse di riservare molte energie e capitali alle imprese coloniali, in particolare nella seconda parte del decennio alla conquista dell'Abissinia, a scapito di opere, come quelle di bonifica, che avrebbe potuto realizzare in patria. A partire dal 1935, infatti, molti lavori in corso di realizzazione vennero interrotti improvvisamente con conseguenze disastrose, alle volte con la perdita totale degli investimenti.

Quando si fa un bilancio dell'opera di bonifica nel periodo fascista vanno ricordati infine il costo sociale del risanamento dell'Agro Ponti-

64. Trentin, *Dalla bonifica integrale al ... «pane dell'Impero»* cit., pp. 7-8.

no e le responsabilità specifiche del regime in questa tragedia umana. Il fascismo, infatti, fece dell'Agro una mostra permanente delle proprie realizzazioni, coltivando una mitologia della bonifica che si basava sui concetti di rinascita e rigenerazione della terra e, con essa, della razza italica. Il risanamento dell'Agro mirava non soltanto a ottenere risultati produttivi ma anche, o forse ancor di più, esiti propagandistico-politici. La bonifica doveva acquisire visibilità: per questo motivo veniva descritta dettagliatamente nei comunicati ufficiali, e per alimentarne il mito furono utilizzate frequenti riprese cinematografiche. Dopo la prima visita di Mussolini nel 1932 si verificò una forte accelerazione delle opere nell'Agro, che prevedevano l'affluenza nella zona di molti uomini e materiali per la trasformazione agraria e la costruzione di nuove città. La fretta e l'enfasi sui risultati economici e sul valore propagandistico dell'impresa fecero consapevolmente sottovalutare al regime l'aspetto sanitario della condizione dei lavoratori in un'area fortemente segnata dall'endemia malarica. Il risultato fu quello di una significativa recrudescenza dell'infezione.⁶⁵

A testimonianza di quanto il Congresso del 1922 abbia lasciato il segno nella storia della bonifica in Italia vi sono anche le assise organizzate, sempre a San Donà di Piave, nel 1947, 1962, 1992 e 2022, in occasione di alcune importanti ricorrenze e in cui vennero analizzate le nuove sfide che il mondo della bonifica doveva affrontare in contesti economici, sociali e culturali sempre diversi. Ricorrenti sono stati temi quali il finanziamento delle opere, la conduzione delle terre, lo sviluppo tecnologico, il divario fra il Nord e il Sud del paese. In anni più recenti sono emerse le problematiche legate alla salvaguardia dell'ambiente e della biodiversità.

In particolare, nel secondo Congresso che si svolse nel giugno del 1947, a venticinque anni dal primo e, ancora una volta, pochi anni dopo la conclusione di un terribile conflitto mondiale, si ripresero le fila dei molti propositi e progetti lasciati in sospeso nel 1922. Il Ministro per l'Agricoltura e le Foreste, Antonio Segni, sintetizzò lo spirito della ripresa con parole che sono ancora oggi di grande attualità: "è certo che, mai come in questo momento, noi abbiamo la precisa sensazione, la profonda convinzione del valore sociale della bonifica: essa è fatta non per l'interesse dei singoli ma per l'interesse e il progresso della collettività".⁶⁶

65. Maria Rosa Protasi, *Condizioni di salute e di lavoro nei cantieri della bonifica pontina (1927-1939)*, <https://popolazioneestoria.it/article/view/766>, 2016.

66. *Congresso regionale delle bonifiche venete: Atti ufficiali. San Dona di Piave 6-7 giugno 1947*, Venezia, Stamperia Editrice già Zanetti, 1947.