

MASSIMO GARGANO<sup>1</sup>

## L'attualità del pensiero di Arrigo Serpieri per la politica del territorio, lo sviluppo dell'economia e la tutela dell'ambiente

<sup>1</sup> Direttore generale ANBI - Associazione nazionale consorzi gestione e tutela del territorio e acque irrigue

Arrigo Serpieri fu uno scienziato, un tecnico profondo studioso dell'economia agricola e dei problemi del mondo rurale, cui dedicò importanti pubblicazioni e specifiche iniziative, che hanno determinato l'approvazione di provvedimenti legislativi sempre finalizzati a tutelare il territorio per consentire quella sicurezza indispensabile allo sviluppo dell'economia agricola e alle condizioni di vita delle popolazioni.

Nel 1929 Serpieri viene nominato sottosegretario di Stato per la bonifica integrale e contemporaneamente gli viene affidata la Presidenza dell'Associazione Nazionale tra i Consorzi di bonifica e di irrigazione, che mantenne fino al 1935.

In occasione del trentennale della morte di Arrigo Serpieri (30 gennaio 1960) l'Associazione Nazionale delle Bonifiche si è fatta promotrice della ristampa anastatica dell'opera di Serpieri "La bonifica nella storia e nella dottrina".

Come Giuseppe Medici ha posto in evidenza nella prefazione:

Nel volume è contenuto l'intero disegno che ha ispirato il pensiero e l'azione di Serpieri sulla bonifica intesa non soltanto a creare e risanare nuove terre, ma anche a realizzare una efficiente difesa del suolo e regolazione delle acque così da rappresentare una organica politica ambientale.

Ne sono testimonianza, oltre ai contenuti del volume sopraindicato, i provvedimenti legislativi riferiti a iniziative di Serpieri, tra i quali si ricordano:

- r.d. 13 dicembre 1923 n. 3256 "Testo unico delle leggi sulle bonificazioni delle paludi e dei terreni paludosi";

- r.d. 30 dicembre 1923 n. 3267 “Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e territori montani”;
- r.d. 27 ottobre 1927 n. 2312 “Norme per assicurare il migliore funzionamento dei Consorzi idraulici e di bonifica”;
- r.d. 18 novembre 1929 n. 2071 “Provvedimenti per la bonifica integrale e per i servizi agrari e forestali”;
- r.d. 13 febbraio 1933, n. 215 “Nuove norme per la bonifica integrale”.

Sono tutti provvedimenti dai quali emerge il pensiero di Serpieri per una idonea politica del territorio e dell'agricoltura in relazione alle condizioni in atto in quei periodi nelle diverse realtà territoriali.

Serpieri affermò, sin dall'inizio degli anni '20, che i diversi provvedimenti in vigore, inerenti al territorio e alla relativa bonifica, erano ispirati a risolvere i problemi della eliminazione delle paludi, volti alla conquista di nuove terre a scopi produttivi con il conseguente miglioramento delle condizioni igieniche delle popolazioni, ma erano insufficienti rispetto alle esigenze produttive della prevalente economia agricola in quanto non garantivano la regolazione idraulica nonché le opere di rimboschimento e rinsaldamento, indispensabili per la sicurezza territoriale necessaria per le iniziative di sviluppo economico e per l'economia agricola in particolare.

Serpieri rilevò che le leggi in vigore realizzavano una bonifica igienica ma non garantivano l'indispensabile regolazione idraulica. Fu quindi promosso e approvato, su iniziativa di Serpieri, il r.d. 13/12/1923 n. 3256 “Testo unico delle leggi sulle bonificazioni delle paludi e dei terreni paludosi” che ampliò l'azione della bonifica prevedendovi anche interventi volti a garantire la difesa idraulica, dando così luogo a una seconda fase dell'attività di bonifica, definita “idraulica” e, sempre nel 1923, venne promosso e approvato il r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267 su “Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e territori montani”.

Peraltro Arrigo Serpieri e altri illustri studiosi e uomini politici di elevata cultura nonché agricoltori di singolare prestigio (tra i quali vengono ricordati: Luigi Sturzo, Meuccio Ruini, Angelo Omodeo, Carlo Petrocchi, Gino Luzzatto, Vittorio Ronchi, Giovanni Bertini, Alberto Beneduce), in occasione dello storico Congresso svoltosi a S. Donà di Piave nel 1922, convennero, come ha ricordato Giuseppe Medici, sulla esigenza che il territorio del Paese aveva bisogno, per il proprio sviluppo economico, di un complesso di interventi e azioni coordinati e univocamente finalizzati alla salvaguardia del territorio e allo sviluppo economico, che garantissero la “bonifica integrale”.

Ne derivò, su iniziativa di Serpieri, il r.d. 13/2/1933, n. 215 con il quale la bonifica evolve verso una terza fase definita “economica”, in quanto all'a-

zione di risanamento e di difesa idraulica, unisce le azioni per provvedere allo sviluppo economico attraverso la costruzione di strade e acquedotti rurali, di opere di rimboschimento e ricostruzione di boschi deteriorati e l'imponente opera di irrigazione, testimoniando quindi il costante adeguamento della bonifica alle esigenze del territorio, dell'economia e della società.

La bonifica integrale in relazione alle sue generali finalità individuate da Serpieri, si è sviluppata nel nostro Paese adeguandosi alle ricorrenti esigenze del territorio che nel tempo sono mutate e si sono ampliate in ragione, fra l'altro, dell'incremento demografico, dell'espandersi dell'urbanizzazione e dello sviluppo dell'economia, rendendo necessarie specifiche, puntuali e diffuse azioni per la tutela del suolo e delle acque, che danno luogo a una quarta fase evolutiva della bonifica integrale definita "ambientale" così come rilevato da Giuseppe Medici nel 1992 in altro storico Convegno di S. Donà di Piave. Si fa riferimento alle azioni per la rinaturazione dei corsi di acqua, per la protezione dello spazio rurale, per il rimpinguamento delle falde, per la salvaguardia del paesaggio e dell'ecosistema agricolo irriguo, per il risanamento e la tutela della qualità e quantità delle acque attraverso gli usi plurimi e l'utilizzo di fonti alternative, secondo un processo di costante adeguamento dell'azione della bonifica alle esigenze del territorio, dell'economia e della società, come peraltro testimonia la storia del territorio del nostro Paese. Si delinea già l'ambito della sostenibilità economica, sociale e ambientale.

I protagonisti e gli attori istituzionali che hanno promosso, garantito e realizzato l'accennato percorso evolutivo dell'azione della bonifica integrale nel nostro Paese sono i Consorzi di bonifica, come individuati da Serpieri nel r.d. 13/02/1933, n. 215 e quindi nel codice civile del 1942, enti pubblici economici, retti dal principio dell'autogoverno dei proprietari dei terreni e degli immobili siti nel comprensorio consortile di competenza, che traggono beneficio dall'azione svolta dai Consorzi.

Ai Consorzi di bonifica viene oggi riconosciuta dal legislatore nazionale e regionale specifica competenza per la difesa del suolo, per la regolazione e utilizzazione delle acque a scopo irriguo e per altri usi multipli ivi compreso l'uso idroelettrico, nonché per la tutela dell'ambiente.

In sede nazionale ne sono testimonianza le leggi fondamentali emanate negli ultimi venticinque anni per la disciplina della difesa del suolo e della gestione e tutela delle acque (L. 183/1989, L. 36/1994, d. legs 152/1994, L. 152/2006).

In proposito non può non sottolinearsi che in Parlamento in occasione di specifiche indagini conoscitive sui Consorzi di bonifica, gli importanti documenti conclusivi approvati, rispettivamente, dalla Commissione Agricoltura della Camera dei Deputati nel 1996 e dalla Commissione Agricoltura del Se-

nato nel 2020, riconfermano l'insostituibile ruolo dei Consorzi di bonifica nel nostro Paese a reale presidio del territorio attraverso azioni di difesa del suolo, di razionale utilizzazione delle risorse idriche per l'irrigazione e a usi plurimi nonché di tutela dell'ambiente come ecosistema, riconoscendo la intersettorialità e la polivalenza funzionale della bonifica integrale sul territorio del nostro Paese.

La bonifica integrale continua a essere un settore strategico nell'ambito della politica per lo sviluppo dell'economia, secondo il pensiero di Arrigo Serpieri.

In proposito si sottolinea che l'azione dei Consorzi di bonifica assume specifica rilevanza con riguardo anche ai 17 obiettivi per lo sviluppo sostenibile e ai relativi traguardi di cui all'Agenda 2030, sottoscritta a settembre 2015 dai 193 Paesi membri dell'ONU.

I 17 obiettivi contemplano azioni finalizzate a una visione dello sviluppo che bilancia le sue tre dimensioni: economica, sociale e ambientale.

Se si esamina il testo dei diversi obiettivi e relativi traguardi e le attività svolte dai Consorzi di bonifica emerge l'importante contributo delle azioni dei Consorzi di bonifica per il conseguimento degli obiettivi 3 (Buona salute e benessere per le persone), 6 (acqua pulita e servizi igienico-sanitari), 7 (Energia pulita e accessibile), 9 (Imprese, Innovazione e infrastrutture), 13 (I cambiamenti del clima).

I Consorzi di bonifica, inoltre, con la loro presenza diffusa e attiva sul territorio, per la specifica conoscenza della situazione dei corsi di acqua e delle caratteristiche del suolo, posseggono quelle competenze indispensabili per una costante collaborazione con le istituzioni pubbliche locali preposte in tali settori.

Nel caso di siccità il ruolo dei Consorzi di bonifica del nostro Paese, come costantemente dimostrato, è particolarmente rilevante; sono impegnati a gestire l'irrigazione con ridotte quantità di risorse idriche disponibili tenendo conto delle colture in atto e delle condizioni del suolo e dei corsi di acqua. Soltanto la conoscenza e la specifica competenza di gestione, consentono ai Consorzi di bonifica di poter attenuare i danni che la siccità arreca alle coltivazioni e al suolo, tenendo sempre presente, e chiedendone il rispetto, delle disposizioni legislative nazionali che garantiscono, nel caso di siccità, la priorità dell'uso agricolo delle acque subito dopo il consumo umano.

I Consorzi di bonifica, già da tempo sensibili alle esigenze discendenti dalla variabilità climatica, hanno assunto iniziative di studio e ricerche che hanno consentito di individuare situazioni di gestione, volte a soddisfare le esigenze di irrigazione in relazione alla specifica situazione dei suoli e alla prevedibile variabilità del clima. Ne sono testimonianza Acqua Campus, con la Giornata nazionale dell'innovazione per l'agricoltura irrigua che si svolge annualmente e il marchio Goccia Verde, un sistema di certificazione volontaria di uso sostenibile della risorsa idrica e della sua tutela quali-quantitativa.

Si tratta di azioni che rispecchiano l'impegno e il ruolo dei Consorzi di bonifica per la sostenibilità economica, sociale e ambientale, riconosciuti, come si è già rilevato, sia delle leggi nazionali sulla difesa del suolo, sia da quelle sulle risorse idriche e sulla tutela ambientale nonché dalle Regioni con le quali lo Stato, onde superare incertezze e contrasti e nella consapevolezza della indispensabile azione della bonifica integrale per lo sviluppo del territorio del nostro Paese, ha stipulato, in data 18 settembre 2008, un importante e fondamentale Protocollo di intesa Stato-Regioni che individua i principi e le regole, condivisi dallo Stato e dalle Regioni, per l'azione della bonifica nel nostro Paese e le relative funzioni, poteri e amministrazione dei Consorzi di bonifica. L'intesa riconferma, tra l'altro, la multifunzionalità e la intersettorialità dell'azione della bonifica sul territorio del nostro Paese, la specifica competenza con relative funzioni e poteri dei Consorzi di bonifica, il regime di autogoverno, l'azione di partecipazione e cooperazione con gli enti locali per la gestione in comune di specifici interventi per la sicurezza del territorio e per la tutela dell'ambiente.

Si tratta del riconoscimento che i Consorzi di bonifica rientrano tra le istituzioni di attuazione del principio di sussidiarietà sancito dalla Costituzione, secondo il quale si vuole che rimangano affidate a livello più vicino agli interessati i compiti di rilievo collettivo, ritenendosi tale livello il più idoneo a garantire l'efficacia dell'azione.

Il principio di sussidiarietà ha assunto nell'ordinamento italiano valore costituzionale e regola fondamentale per l'esercizio di funzioni pubbliche di interesse delle comunità locali.

Ne discende una valorizzazione dei Consorzi di bonifica, attesa la natura di enti pubblici a struttura associativa, regolati dal principio dell'autogoverno, legati al territorio da una rappresentatività non politica ma funzionale (in particolare rappresentanza necessaria, sul territorio, delle categorie interessate), dotati di autonomia organizzativa, operanti su ambiti territoriali delimitati con confini idrografici in ragione delle funzioni di rilievo collettivo, ad essi riconosciuti per la difesa del suolo, la gestione delle acque e la tutela dell'ambiente.

La sussidiarietà determina anche l'esigenza di collaborazione con gli enti territoriali a vocazione generale con i quali deve instaurarsi cooperazione attraverso quegli strumenti di concertazione che vincolano a comportamenti volti a conseguire il comune obiettivo dello sviluppo sostenibile.

Per i Consorzi di bonifica la regola della cooperazione ha costituito notevole impulso per azioni di collaborazione sui territori con i Comuni e altre istituzioni locali, dando luogo a quelle sinergie istituzionali necessarie per una idonea politica del territorio e delle sue risorse, che consenta quella sostenibilità economica, sociale ed ambientale che va garantita al Paese.

A testimonianza della fondamentale rilevanza dell'azione dei Consorzi di bonifica sul territorio del nostro Paese sono particolarmente significativi i seguenti dati:

- superficie territoriale sulla quale operano i Consorzi, su tutta la pianura e una parte della collina, 19.231.000 ettari;
- numero di Consorzi di bonifica 141, con competenza territoriale delimitata da confini idrografici;
- superficie servita da opere di scolo delle acque 9.600.000 ettari, di cui 1,200° a sollevamento meccanico;
- impianti idrovori di difesa idrogeologica 960;
- briglie e sbarramenti per laminazione piene 23.000;
- superficie servita da opere di irrigazione 3.500.000 ettari;
- gestione di n. 54 dighe e di 580 traverse fluviali;
- 231.000 Km di canali consortili, principali e derivati;
- 342 impianti idroelettrici e 110 impianti fotovoltaici per la produzione di energia rinnovabile.

L'impegno dei Consorzi nel nostro Paese è costante e sempre più impegnativo e intenso nell'attuale fase di variabilità climatica per garantire la gestione e la manutenzione dell'importante patrimonio di opere e corsi di acqua sopraindicati, finalizzati alla difesa del suolo, alla corretta gestione delle acque a usi plurimi e alla tutela dell'ambiente, indispensabili alla sicurezza territoriale e alimentare della popolazione e allo sviluppo dell'economia del Paese, con l'impegno a operare secondo gli obiettivi di sostenibilità economica, sociale e ambientale.

Tale realtà testimonia la costante attualità, nell'evoluzione dell'ordinamento per lo sviluppo e la tutela del territorio italiano, del pensiero di Arrigo Serpieri anche sull'esigenza di integralità degli interventi.

#### RIASSUNTO

L'intervento verrà aperto con un preambolo finalizzato a evidenziare le novità che Serpieri introdusse in materia di bonifica con il r.d. 13/2/1933, n. 215, portando il provvedimento oltre le funzioni di risanamento e di difesa idraulica, per farlo divenire strumento di generale sviluppo economico e sociale. In particolare, si parlerà del ruolo dei Consorzi di Bonifica quali protagonisti e attori istituzionali che hanno promosso, garantito e realizzato l'azione della bonifica nel nostro Paese. Ad essi il legislatore nazionale e regionale riconosce una specifica competenza per la difesa del suolo, di razionale utilizzazione delle risorse idriche per l'irrigazione a usi plurimi nonché alla tutela dell'ambiente come ecosistema, riconoscendo la intersettorialità e la polivalenza funzionale della bonifica integrale sul territorio del nostro Paese.

## ABSTRACT

The intervention will be opened with a preamble aimed at highlighting the innovations that Serpieri introduced in the field of reclamation with the r.d. 2/13/1933, no. 215, taking the provision beyond the functions of rehabilitation and hydraulic defense, to make it an instrument of general economic and social development. In particular, the role of the Reclamation Consortia will be discussed as protagonists and institutional actors who have promoted, guaranteed and implemented the reclamation action in our country. To them the national and regional legislator recognizes a specific competence for the defense of the soil, for the rational use of water resources for irrigation for multiple uses as well as for the protection of the environment as an ecosystem, recognizing the inter-sectoral nature and the functional versatility of the integral reclamation on the territory of our country.

## BIBLIOGRAFIA

- ASVIS – ALLEANZA ITALIANA PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE (2020): *Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile Rapporto 2020*, Obiettivi 3, 6, 9, 13.
- CAMERA DEI DEPUTATI (1996): Documento conclusivo dell'Indagine conoscitiva "I Consorzi obbligatori di bonifica", 13<sup>a</sup> Commissione in Atti parlamentari XII Legislatura "Indagine conoscitiva e documentazione legislativa n. 5", 9 gennaio 1996.
- DINI M. (2010): *Arrigo Serpieri Georgofilo*, Firenze, 11 novembre 2010, Polistampa, Firenze.
- GALLONI G. (1997): *Nuovo ruolo dei Consorzi di bonifica nell'evoluzione della normativa a difesa del suolo*, in «Dir. e Giur. agr. e amb.», 1.
- GARGANO M. (2022): *Sfide e impegni dei Consorzi di bonifica presente e futuro*, in *La grande storia d'Italia raccontata dall'acqua*, ANBI, Polistampa, Firenze.
- IANDOLO E. (1960): *L'uomo di Governo*, in «La bonifica integrale», rivista ANBI.
- MARTUCCELLI A.M. (2011): *L'irrigazione e la protezione del territorio nell'Italia unita. Il percorso evolutivo della bonifica*, in «L'acqua», rivista dell'Associazione Idrotecnica Italiana per i 150 anni dell'Unità d'Italia, n. 6, dicembre.
- MEDICI G. (1992): *La bonifica per la protezione del suolo e per l'uso e la tutela delle acque*, in *La bonifica nella trasformazione del territorio e della società*, ANBI, Edagricole, Bologna.
- PACE A. e CADEDDU S. (1999): *Il mutato ruolo e la permanente centralità dei Consorzi di bonifica nell'evoluzione della disciplina delle "funzioni di bonifica"*, in «Diritto pubblico», 1.
- SENATO DELLA REPUBBLICA (2020): Risoluzione conclusiva di Indagine conoscitiva sui Consorzi di bonifica, IX Commissione permanente Agricoltura, Documento XXIV n. 28 in Atti XVIII legislatura, Resoconto n. 140, 21/10/2020.
- SERPIERI A. (1991): *La bonifica nella storia e nella dottrina*, ristampa 1<sup>a</sup> edizione, Edagricole, Bologna.

