

# SENATO DELLA REPUBBLICA

III LEGISLATURA

(N. 12-A)

## RELAZIONI DELLA 8<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(AGRICOLTURA E ALIMENTAZIONE)

(RELATORI: MILITERNI, *per la maggioranza*;  
SPEZZANO e MILILLO, *per la minoranza*)

SUL

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore SPEZZANO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 LUGLIO 1958

---

Comunicato alla Presidenza il 14 maggio 1959

---

Abolizione del voto plurimo nei Consorzi di bonifica

---

**INDICE**

RELAZIONE DELLA MAGGIORANZA . . . . .	Pag. 3
RELAZIONE DELLA MINORANZA . . . . .	4

## RELAZIONE DELLA MAGGIORANZA

ONOREVOLI SENATORI. — Pur essendo evidente come il richiamo alla Costituzione fatto dal senatore Spezzano nella relazione alla sua proposta di legge abbia uno scopo essenzialmente suggestivo, è opportuno precisare quanto esso sia fuori posto: l'articolo 48, infatti, è compreso nel Titolo IV che tratta dei rapporti politici e quindi l'espressione della Costituzione: essere « il voto personale ed uguale per tutti i cittadini » non può estendersi ad ogni attività associativa che non abbia un precipuo, ed esclusivo scopo politico.

A nessuno salterà in mente di ritenere politici i rapporti che possono intercorrere fra i Consorzi di bonifica ed i loro consociati, tanto più poi che, a voler essere conseguenti nella singolare interpretazione estensiva che il proponente dà all'articolo 48, bisognerebbe tener conto anche del 1° comma del citato articolo per il quale non soltanto gli aderenti ai Consorzi, ma tutti i cittadini uomini e donne di maggiore età, avrebbero diritto ad intervenire col loro voto.

Ed è bene anche premettere come il riconoscimento che i Consorzi di bonifica non siano organismi politici, ma enti pubblici economici, non derivi soltanto da considerazioni di ordine logico e di buon senso, ma dal costante insegnamento della Suprema Corte di cui si citano solo le più recenti decisioni:

*Cassazione.* — Sez. Un. 12 luglio 1952, n. 2151;

*Cassazione.* — Sez. Un. 18 febbraio 1954, n. 261;

*Cassazione.* — Sez. Un. 2 ottobre 1954, n. 3202;

*Cassazione.* — Sez. Un. 27 giugno 1956, n. 2336.

Quanto alla natura giuridica dei Consorzi, proprio i richiami dottrinali della relazione Spezzano dimostrano come essi costituiscano e rappresentino un punto d'incontro fra lo Stato ed i proprietari privati che ne fanno parte, al fine di contemperare gli obiettivi sociali che lo Stato persegue e gli interessi economici degli associati. È un contemperamento però che esclude, in ogni caso, una confusione o una assimilazione in quanto i Consorzi, mentre hanno il compito di assistere o anche, ove sia il caso, di sostituire i proprietari in tutta l'opera di bonifica, di miglioramento, di trasformazione, ed insieme di esercitare e mantenere tutte le opere legate a tali finalità, diventano, nello stesso tempo, concessionari delle opere pubbliche di bonifica da crearsi nell'ambito dei consorzi stessi.

In altre parole i consorzi, nell'adempimento delle loro funzioni istituzionali, gestiscono interessi comuni alle proprietà consociate e tale attività esplicano a spesa dei consorziati, a carico dei quali ripartiscono l'onere in proporzione del rispettivo interesse: attività questa avente fine esclusivamente economico, senza possibilità di confusione con quella svolta dallo Stato a finalità politico-sociale.

La legge poi concede ai consorzi altre funzioni quali quella di eseguire per conto dello Stato le opere pubbliche e di bonifica, ma tale concessione, le cui modalità sono regolate dallo Stato stesso, non ne mutano la natura di enti economici ai quali è stata data dal legislatore veste pubblicistica non in considerazione dei fini che essi perseguono, ma per una necessaria esigenza di controllo.

La Costituzione riconosce e garantisce la proprietà privata pur stabilendo la necessità di obblighi e di vincoli, ma è evidente che

quando tali limitazioni non siano chiaramente ed espressamente sancite, non è possibile, attraverso speciose illazioni, sopprimere ogni diritto di difesa economica come accadrebbe con l'assurdo ed indiscriminato livellamento cui tende la proposta di legge in esame.

I Consorzi di bonifica integrale consociano e tutelano sia interessi privati che pubblici senza che questi ultimi possano prevalere sino ad annullare i primi. Ecco perchè la regolamentazione contenuta nella legge 8 maggio 1904, n. 368, contempla il voto plurimo.

Si sostiene che il voto plurimo sarebbe arbitrario per mancanza di presupposto legislativo, in quanto esso sarebbe stato addirittura abolito con l'entrata in vigore del testo unico 13 febbraio 1933, n. 215, contenente le nuove norme sulla bonifica integrale. Ora è esatto che con le norme disciplinate dal citato testo unico a tutta la materia le norme antecedenti risultarono superate, ma che la legge n. 215 non intendesse affatto modificare il voto così come stabilito precedentemente lo dimostrano la chiara dizione degli articoli 55 e 60 i quali rapportano la costituzione dei canoni e le deliberazioni dello statuto non al voto favorevole della maggioranza numerica degli interessati, bensì alla quantità delle superficie da essi rappresentate.

Infatti recita l'articolo 55:

« Si presume che vi sia tale maggioranza quando ... la proposta raccolga il voto favorevole della maggioranza dei presenti e questa rappresenti almeno il quarto della superficie del territorio ».

e l'articolo 60:

« ...col voto favorevole della maggioranza degli intervenuti, che rappresenta almeno il quarto della superficie del comprensorio ... » il che è in evidente e netta opposizione con il voto *pro capite*, affermando le citate disposizioni la necessità della presenza operante di una particolare entità di interessi in rapporto alla estensione del territorio consorziato e l'impossibilità quindi di una prevalenza solo numerica dei consorziati stessi.

E si noti che il testo unico n. 215, con gli articoli 55 e 60 non ha fatto che ripetere esattamente il contenuto degli articoli 73 e 75 della legge 30 dicembre 1923, n. 3256. Ugualmente chiaro e giuridicamente conseguente che, in difetto del regolamento previsto dalla legge n. 215 e non più redatto, non sia possibile porre in pratica attuazione le norme sancite dagli articoli 55 e 60 se non ricorrendo a quelle di attuazione contenute, oltre che nella legge n. 3256, anche nel regolamento del 28 luglio 1904, n. 176, norme queste ultime che devono ritenersi senz'altro ancora in vigore per quanto non contrastanti col disposto della successiva legge n. 215 (artt. 55 e 60).

È da tener presente, inoltre, che il voto plurimo non viene applicato, *sic et simpliciter* in base alla quantità di terreno posseduto, ma in base ad un coefficiente di decrescenza a salvaguardia, appunto, degli interessi dei piccoli proprietari.

Nè si può prescindere, infine, dalle norme generali del diritto tanto più quando esse prevedono, espressamente, la materia che è poi oggetto delle leggi speciali.

Infatti, il Codice civile, a proposito di consorzi volontari, ove non vi siano norme speciali, rinvia a quelle dettate dagli articoli 1100 e successive sulla comunione che con l'articolo 1105 stabiliscono l'obbligatorietà per la minoranza di accettare le deliberazioni della maggioranza dei partecipanti calcolata non numericamente, ma in base al valore delle quote.

È assurdo poi voler escludere la realtà degli interessi economici, sociali sia nella costituzione che nell'esercizio dei consorzi, qualunque ne sia la formazione; e poichè la quota delle spese da sopportare per l'esecuzione delle opere pubbliche e quelle successive di manutenzione e di amministrazione sono in proporzione alla estensione posseduta dai singoli consorziati, così come con il sistema del voto decrescente, successivo al primo, è stata già attuata la salvaguardia per la piccola proprietà, è necessario tutelare anche i medi proprietari dalla prevalenza numerica di coloro che, possedendo scarsissima quantità di terreno (e sono in assoluta maggioranza), non hanno un sostanzia-

le interesse economico e sociale e potrebbero esser tratti, proprio per questo, a trascurare del tutto la realtà degli interessi altrui.

E poichè, infine, qui non si tratta tanto di curare e salvaguardare la proprietà dei singoli, ma il progresso tecnico e colturale del territorio che fa parte del comprensorio è evidente come il calcolo di minimi interessi verrebbe a contrastare con quello della maggior parte del territorio cioè dell'interesse generale tanto più che è da tener presente come facciano parte dei comprensori di bonifica Enti pubblici, Enti di beneficenza, Cooperative, eccetera che numericamente conterebbero pochissimo.

È chiaro poi che gli inconvenienti che si sarebbero verificati, come quello citato dall'onorevole Spezzano, rientrano nella normalità degli eventi: qualsiasi amministrazione anche la più oculata, sia pure quella dello Stato e degli Enti pubblici, non può impedire l'insorgere di errori o di colpe, ma è da escludere, assolutamente, che il sistema di votazione in vigore abbia rappresentato remora o privilegio. Basta percorrere le zone bonificate dell'Italia settentrionale per vedere i benefici arrecati dall'opera dei Consorzi, e così nell'Italia meridionale ed insulare, dove man mano che con l'esecuzione delle

opere pubbliche generali si creano gl'indispensabili fondamentali presupposti per le particolari opere di bonifica o trasformazione, queste si intensificano tanto che alla data del 30 giugno 1958 la Cassa del Mezzogiorno aveva già approvato progetti privati di miglioramento fondiario per l'importo di 212 miliardi di fronte ad una spesa per opere pubbliche di 329 miliardi.

È esatto che il problema di un più preciso adeguamento del voto alla realtà attuale della proprietà terriera (assoluto incremento della media e della piccola proprietà) sia stato oggetto anche di voti della maggioranza e di rappresentanti del Governo, ma non certo nella maniera prospettata dalla proposta di legge in esame.

Non abolizione, *sic et simpliciter*, del voto plurimo, ma ponderata modifica. Infatti particolari studi sono stati eseguiti in proposito dal Ministero e dagli Enti interessati e risulta che è stato predisposto uno schema che, partendo dai concetti già espressi ed in parte attuati col coefficiente di decrescenza, rende maggiormente prevalente il peso della piccola e media proprietà.

MILITERNI, *relatore*  
per la maggioranza



## RELAZIONE DELLA MINORANZA

ONOREVOLI SENATORI. — La relazione di maggioranza, che nega in pieno le ragioni da noi esposte a sostegno del nostro disegno di legge, ci spinge a presentare le seguenti brevi note senza nulla aggiungere ai motivi tecnico-giuridici già svolti a favore della abolizione del voto plurimo e che qui trascriviamo fedelmente.

Non vogliamo fare la storia della bonifica e dei relativi consorzi.

Tuttavia alcuni richiami ci sembrano indispensabili per il fine che ci proponiamo e cioè la democratizzazione dei consorzi tramite l'abolizione del voto plurimo.

I primi provvedimenti organici sulle bonifiche sono la legge 4 luglio 1886, n. 3964, e il relativo regolamento di esecuzione 6 settembre 1887, n. 4963, cui seguirono le leggi 6 agosto 1892, n. 463, e 18 giugno 1899, n. 236. Si arrivò poi al testo unico 22 marzo 1900, n. 195, e al regolamento 21 ottobre stesso anno, n. 409, che ebbero breve vita; infatti seguì la legge 7 luglio 1902, n. 333, e il regolamento 8 maggio 1904, n. 368, dal titolo: « Regolamento di esecuzione della legge 22 marzo 1900, n. 195, testo unico e della legge 7 luglio 1902, n. 333 ».

Nuove disposizioni vennero dettate con le leggi 13 luglio 1911, n. 477, 4 aprile 1912, n. 297, 20 giugno 1912, n. 712.

Il 30 dicembre 1923 si ebbe il secondo testo unico, n. 3256, modificato dalla legge 24 dicembre 1928, n. 3114, con la quale veniva dato un diverso orientamento alla materia denominata « bonifica integrale », ma anche questa legge non ebbe lunga durata. Sopraggiunse, infatti, il terzo testo unico 13 febbraio 1933, n. 215, i cui principi fondamentali sono stati poi accolti negli articoli 857-865 del vigente codice civile.

Tutte le leggi ricordate prevedono la riunione dei proprietari interessati alla bonifica in consorzi, volontari dapprima, obbligatori dopo.

I consorzi sono regolati da uno statuto e i loro organi, come in genere per tutti i consorzi sono l'assemblea dei consortisti e il consiglio di amministrazione eletto dall'assemblea.

Gli obblighi e i diritti dei consortisti sono stati sempre rapportati all'interesse dei singoli consorziati per cui alla maggiore estensione di terra corrisponde un maggiore contributo, al maggior contributo un maggior peso nella vita del consorzio, mediante un più largo diritto di voto.

Questo maggior peso, esercitato attraverso il voto plurimo, è stato reso obbligatorio dall'articolo 29 del regolamento 8 maggio 1904, n. 368, nel quale venne stabilito che lo statuto dovesse dettare i criteri « per la validità delle adunanze e delle deliberazioni dell'assemblea generale, della delegazione amministrativa e del consiglio dei delegati, e per le condizioni proporzionali del diritto di voto nelle assemblee generali ».

Proprio per il modo come questa norma è stata introdotta, nel regolamento cioè invece che nella legge, vi è da discutere molto sulla sua costituzionalità.

Comunque, a parte le fondate perplessità costituzionali, il voto plurimo poteva, alla stregua dei principi del nostro diritto, considerarsi giusto fino a quando nei consorzi il criterio privatistico era assorbente o comunque preminente. Ma quando il carattere pubblicistico prevalse in modo sempre più deciso su quello privatistico, il voto plurimo ha perduto ogni e qualsiasi giustificazione. Nonostante ciò ha continuato a permanere

pur avendo perduto ogni ragione che avesse potuto comunque giustificare.

Ed ha continuato a permanere anche dopo la promulgazione della Costituzione repubblicana per la quale « il voto è personale ed uguale ».

I sostenitori del voto plurimo obiettano che il principio dell'uguaglianza del diritto di voto non è applicabile ai consorzi di bonifica che, come associazioni di privati proprietari, debbono essere regolati dalle norme del codice civile in materia di comunione. L'obiezione non ha pregio perchè, come abbiamo rilevato per inciso, nel consorzio prevale il fine pubblicistico e sociale, mentre le associazioni sono dominate da motivi privatistici.

\* \* \*

Sulla evoluzione del carattere pubblicistico dei consorzi riportiamo quanto il Fragola in « Aspetti giuridici della bonifica integrale » efficacemente scrive a pagina 31: « Lo Stato di fronte alla bonifica appare da prima come semplice spettatore, in un secondo momento come *promotore indiretto*, attraverso i consorzi, della impresa, e finalmente in una ultima fase legislativa (che si inizia con testo unico 1923, n. 3256, ed è culminata con il vigente testo unico 1933) lo Stato *interviene direttamente* nella bonifica fino ad *obbligare* i privati ad eseguire le opere di loro spettanza »; ed a pagina 50: «... nulla si può obiettare circa la configurazione dogmatica dei consorzi di bonifica i quali, per testuale disposizione dell'articolo 59 del vigente testo unico, sono *persone giuridiche pubbliche* che svolgono la propria attività entro i limiti consentiti dalla legge e dagli statuti. Per l'adempimento dei fini istituzionali essi hanno il *potere di imporre contributi* alle proprietà consorziate ai quali si applicano le disposizioni dell'articolo 21 ».

Nè meno preciso ed efficace al riguardo è il Serpieri scrivendo a pagina 316 de « La bonifica »: «... oggi tutti i consorzi di bonifica integrale hanno una attività che, in conseguenza delle opere da essi eseguite o mantenute o gestite, presenta un interesse pubblico ». E aggiunge:

«... È manifestamente erroneo vedere nei consorzi, come taluni fanno, null'altro

che un organo dei proprietari, strumento dei loro interessi; *chi così pensa ignora la evoluzione in senso pubblicistico dei consorzi* ».

Gli stessi concetti sono svolti brillantemente dal collega Rocco Agostino in un suo pregevole scritto pubblicato su « Riforma agraria » (anno 2° n. 11 del novembre 1954) dal titolo: « Voto plurimo nei consorzi di bonifica »:

« Il fine pubblico, sociale, attribuisce al consortista un volto ben diverso da quello consueto del proprietario terriero. Egli, da consortista, esplica una funzione sociale, la quale prevale sull'interesse individuale di semplice proprietario. Egli è il partecipe dell'attuazione dei fini dello Stato, nella particolare materia che riguarda la bonifica integrale, e come tale, deve avere l'occhio prevalentemente rivolto allo scopo, essenzialmente sociale, cui tende la bonifica.

« Pertanto, in tale specifica funzione, il consortista non è più il proprietario di una semplice striscia di terra, inclusa nel comprensorio di bonifica, ma è il cittadino dello Stato, il *quisque de populo*, cui compete il diritto civico di operare secondo i principi della Costituzione e cioè in un piano di parità e di eguaglianza, e quindi anche con voto eguale.

« I principi fondamentali della Costituzione debbono essere attuati in ogni manifestazione della vita sociale, e tutta la legislazione, come tutta l'amministrazione dello Stato, debbono svolgersi, interpretarsi, evolversi, secondo la parola e lo spirito di essi ».

\* \* \*

Arrivati a tal punto, sorge impellente un quesito: esiste ancora nella nostra vigente legislazione una norma che disponga il voto plurimo nei consorzi di bonifica? L'interrogativo, a prima vista, potrebbe sembrare azzardato di fronte alla realtà e cioè l'esistenza del voto plurimo in tutti i consorzi di bonifica e i ripetuti interventi ministeriali per modificare quegli statuti che si erano orientati verso il voto *pro capite*. Eppure un esame sereno ed oggettivo della nostra legislazione non solo giustifica il quesito quanto ne impone la risoluzione negativa.



Infatti, come abbiamo già rilevato, il voto plurimo introdotto con il citato articolo 29 del regolamento 8 maggio 1904, n. 368, ebbe vigore — a parte le già rilevate perplessità costituzionali — fino alla promulgazione del testo unico 30 dicembre 1923, n. 3256, nel quale all'articolo 74, espressamente si stabilisce. « L'assemblea generale elegge una deputazione provvisoria la quale compila uno schema di statuto con cui provvedere . . . d) alla attribuzione del voto plurimo proporzionato alla contribuenza, ma applicando un coefficiente di riduzione con l'ammontare della contribuenza stessa e stabilendo ancora un minimo di contributo per ciascun voto con diritto dei proprietari, che pagano quote inferiori, a riunirsi sino a raggiungere il minimo suddetto perchè sia ad essi attribuito complessivamente un voto, il quale potrà essere assegnato ad uno di loro per delega degli altri ».

Fin qui nulla da osservare, dunque: la lettera della legge è tanto chiara quanto precisa. L'equivoco sorge per il testo unico 13 febbraio 1933, il quale, nell'articolo 119 abrogando il testo unico precedente, cancella dalla nostra legislazione il voto plurimo di cui nell'articolo 60 e cioè nella norma relativa allo statuto dei consorzi —. La lettera della legge anche per questo non consente dunque dubbi. Tuttavia, volendo ad ogni costo mantenere in vita il voto plurimo, con un provvedimento tanto arbitrario quanto infondato, si è fatto rivivere il regolamento del 1904 sostenendo che l'abrogazione del testo unico del 1923 non costituisce nello stesso tempo l'abrogazione del regolamento del 1904, per cui, abrogato il testo unico del 1923 e le relative disposizioni sul voto plurimo, ha ripreso efficacia giuridica il regolamento del 1904.

La scappatoia è senza sbocco. Infatti lo articolo 29 del regolamento del 1904 aveva perduto ogni efficacia per effetto del testo unico 1923; non solo perchè vi era incompatibilità fra l'articolo 29 del regolamento e l'articolo 74 del testo unico, quanto perchè era stato implicitamente ma inequivocabilmente abrogato dalla nuova legge. Infatti per gli articoli 5 e 15 rispettivamente del-

le preleggi del 1865 e del 1942 « le leggi sono abrogate perchè la nuova legge regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore ».

Stando così le cose, se si fosse voluto fare rivivere l'articolo 29 del regolamento del 1904 sarebbe stata necessaria una norma esplicita la quale, invece, manca nel modo più completo.

Questi concetti sono inoppugnabili e, al riguardo, il senatore Agostino (*l.c.*) scrive: « In materia legislativa a differenza di quanto avviene in materia testamentaria (articolo 681 Codice civile) non è possibile far risorgere le leggi abolite per la estinzione delle leggi abolitive. La verità di quanto affermiamo deriva dal nostro sistema legislativo di ogni tempo e non trova in dottrina od in giurisprudenza una voce discordante ».

Nè meno chiaro e convincente è stato il collega Milillo in « Mondo Operaio » 1953, n. 6, scrivendo: « Allo stato attuale, nel nostro diritto positivo, non esiste alcuna disposizione da cui il voto plurimo possa trovare giustificazione, per cui la norma in tal senso inserita negli statuti dei consorzi è illegittima. In proposito, il Ministero dell'agricoltura, tempo addietro, credette di richiamarsi all'articolo 29 del regolamento 8 maggio 1904, n. 368, emanato in relazione alle vecchie leggi sulla bonifica delle paludi del 22 marzo 1900, n. 195, e del 7 luglio 1902, n. 333. Il voto plurimo troverebbe riscontro appunto in questo accenno alla proporzionalità. Ora, il primo rilievo da fare è che a tale disposizione non poteva riconoscersi efficacia giuridica, in quanto contenuta in un regolamento e non in una legge. Il principio della proporzionalità del voto costituì una novità del regolamento del 1904, rispetto alle leggi del 1900 e del 1902, e, per di più, appariva, fin da allora, in contrasto con i principi generali del nostro diritto: ciò che bastava ad invalidare, almeno per questa parte, l'articolo 29. Senonchè, anche prescindendo dalla sua originaria inefficacia giuridica, l'intero articolo 29 cessò di avere vigore da quando le sue disposizioni furono trasfuse nel regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3256. Ma il regio decreto

30 dicembre 1923, n. 3256, fu abrogato a sua volta proprio dalla legge Serpieri del 1933 (articolo 119). E poichè nessuno vorrà sostenere che tale seconda abrogazione possa aver fatto rivivere l'articolo 29, è chiaro che il voto plurimo non ha bisogno, per essere eliminato, di alcuna riforma legislativa e costituisce una grossolana e colossale violazione della legge vigente, diretta a perpetuare i privilegi feudalescanti della grande proprietà, in onta a tutte le declamazioni sul diritto e sulla democrazia ».

Il problema è stato trattato anche dal collega Capalozza che ha aggiunto nuovi e preziosi argomenti in « Riforma agraria » (n. 5 maggio 1954): « La disamina dei testi deve essere integrata con il richiamo allo articolo 55, secondo comma, lettera b) e all'articolo 60, primo comma, del regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215, i quali, basando gli atti preliminari della vita del consorzio (costituzione approvazione dello statuto) sul voto *pro capite*, dimostrano, con ciò stesso, che il criterio cui debbono uniformarsi gli atti successivi (elezione degli organi direttivi, deliberazioni assembleari eccetera) sia quello del voto *pro capite*.

Eld invero, nell'adunanza degli interessati, agli effetti della costituzione (articolo 55, secondo comma, lettera b) e agli effetti dell'approvazione dello statuto (articolo 60, primo comma), si ha riguardo al voto favorevole della maggioranza numerica dei convenuti, che rappresentino almeno il quarto della superficie del comprensorio.

Che la nota dominante ed essenziale sia il numero dei proprietari e non l'estensione della proprietà è provato: a) dalla circostanza che il consorzio viene costituito e lo statuto validamente approvato, persino se la metà degli interventi che siano dissenzienti arrivino a rappresentare tre quarti della superficie del comprensorio, purchè gli intervenuti consenzienti raggiungano l'altra metà e rappresentino il restante quarto della superficie totale; b) dalla circostanza che, in seconda convocazione, è sufficiente, per la deliberazione dello statuto, il voto favorevole della maggioranza degli intervenuti, senza alcun riferimento alla rappresentanza della proprietà.

Non esiste, dunque, in diritto, alcun dubbio sulla abolizione, fin dal 1933, del voto plurimo nei consorzi di bonifica.

\* \* \*

Ma lasciamo il diritto ed esaminiamo la materia sotto altri aspetti. Alla necessità del voto *pro capite* si arriva per molte vie e per molti motivi che, a larghe mani, ci vengono dati dalla pratica quotidiana e che possono così sintetizzarsi: il voto plurimo ha dato pessime prove.

I risultati della bonifica, infatti, sono molto ma molto lontani da quelli sperati.

Molte volte i progetti sono stati eseguiti non nell'interesse del consorzio e cioè della generalità dei proprietari consorziati, ma nell'interesse, se non esclusivo, certo preminente di pochi eludendo così non solo lo spirito e il fine della legge ma danneggiando la maggioranza dei consorziati e quindi lo Stato i cui ingenti contributi sono stati utilizzati in modo diverso da quello voluto dal legislatore.

Indicare casi ci pare del tutto superfluo tanto è ricca la casistica indicata sulla stampa e in Parlamento di un consorzio che ha utilizzato i fondi destinati alla bonifica nella costruzione per sé di una villa con relativa piscina, campo di tennis, giardino, strada asfaltata e alberata ed ha dimenticato naturalmente i lavori di bonifica per cui le piccole proprietà consorziate continuano a subire ogni anno gravi danni.

È evidente che questo e i molti altri casi che purtroppo abbondano si sono verificati proprio perchè l'amministrazione del consorzio, per effetto del voto plurimo, è stata sempre nelle mani di grossi proprietari che hanno amministrato nel loro proprio interesse. Il Serpieri, pur facendo delle distinzioni, è costretto ad ammettere questa verità quando scrive: « l'accusa mossa ai consorzi di arricchire indebitamente i proprietari è in via di principio senza fondamento, però in punto di fatto è vera ». A questa stessa causa, e cioè esclusione dei piccoli consorziati dalla amministrazione, deve addebitarsi un'altra delle ragioni fondamentali per cui la bonifica non ha dato quei risultati che si aspettavano. Intendiamo riferirci al-

## LEGISLATURA III - 1958-59 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

la mancata esecuzione delle opere a carico dei privati, il che è stato deleterio sotto un duplice aspetto: il mancato completamento delle opere in se e per se e i danni che le opere pubbliche realizzate hanno subito proprio perchè non completate da quelle private. Questo è pacifico e basta sfogliare un qualsiasi volume sulla bonifica per averne la conferma. Il pericolo era già stato visto dal Serpieri quando scriveva: « problema cruciale della bonifica è questo: ottenere la coordinata integrale esecuzione delle opere pubbliche e private senza pericolose sovrapposizioni dello Stato ai privati nei compiti che dovessero essere loro affidati, ma senza pericolo che, eseguite dallo Stato le opere di sua competenza, la bonifica si arresti prima della esecuzione delle opere private e senza quindi conseguire i suoi fini ».

Ed ancora: uno dei mezzi che avrebbero dovuto rendere più efficace il testo unico del 1933 è costituito dall'articolo 42: « Quando il termine assegnato ai proprietari per la esecuzione delle opere di interesse dei loro fondi sia scaduto... il Ministero dell'agricoltura può espropriare gli immobili dei proprietari inadempienti a favore del consorzio che ne faccia richiesta ».

Orbene questa norma è restata pressochè lettera morta; probabilmente a contare i casi in cui è stata praticamente applicata sono sufficienti le dita di una sola mano. Eppure i casi in cui avrebbe dovuto trovare applicazione sono parecchie migliaia.

\* \* \*

Gli effetti deleteri del voto plurimo non si esauriscono in queste aperte violazioni di legge. Si estendono in altri campi e su diversi piani. Infatti la trasformazione del consorzio, per effetto del voto plurimo, in un organismo di difesa di pochi e non raramente di arricchimento degli stessi ha fatto sì che la grande maggioranza vedesse nel consorzio non l'organismo voluto dal legislatore ma solo l'ente che impone i contributi senza un corrispettivo. E non sono rari i casi in cui l'ente è stato confuso con gli amministratori e quindi è stato circondato non solo dal disinteresse ma dalla diffidenza, aumentata dal fatto che, spesso, la riparti-

zione dei contributi non ha tenuto conto delle reali situazioni, ed è facile capire quali e quanti siano stati i danni derivati da questo stato d'animo diffuso fra la maggioranza dei consortisti. Anche sotto questo aspetto potremmo fornire una casistica davvero impressionante, ma ce ne asteniamo, convinti che ogni collega conosca i casi della propria provincia e del proprio consorzio.

Del resto l'onorevole Fanfani, Ministro dell'agricoltura (atti del Senato 1952 pagina 33498) ebbe a dichiarare: « Per quanto riguarda la funzione dei Consorzi da alcuni mesi il Ministero al quale presiedo ha inviato una circolare che ha dato disposizioni specifiche per richiamare i consorzi alla loro funzione, che non è solo quella di esecutori di opere a carico del privato. Ora questa duplice funzione non venne svolta, sicchè l'opera di bonifica, in questi casi non solo non raggiunse il suo scopo, ma ottenne uno scopo non desiderato dagli stessi legislatori, quello di far deviare per la tangente cospicue somme, ma verso opere più o meno monumentali, collaterali all'agricoltura e non sempre capaci di concorrere allo sviluppo dell'agricoltura stessa ».

\* \* \*

Liberata l'Italia, il problema del voto plurimo ha richiamato subito l'attenzione dei Costituenti che lo hanno discusso per la prima volta come si addiceva in un clima di riacquistata libertà. Basta vedere, al riguardo il volume « Agricoltura » e l'appendice dello stesso pubblicati a cura del Ministero della Costituente.

Il Senato se n'è occupato per la prima volta discutendo il disegno di legge « Utilizzazione dei fondi E.R.P. ». Per la necessaria brevità crediamo opportuno rinviare agli atti parlamentari relativi. Qui vogliamo però ricordare, per fornire un quadro più completo dell'orientamento del Senato, quanto in quella circostanza disse l'onorevole Ruini che, come è noto, era stato Presidente della commissione dei 75 nella Costituente e l'onorevole Segni, allora Ministro per l'agricoltura. L'onorevole Ruini nella seduta del 31 marzo 1949 (atti parlamentari pagina 6657), rispondendo alle

ripetute insistenti richieste per la democratizzazione dei consorzi, specificò: «altro punto è che nei consorzi deve essere accolto un rappresentante dei lavoratori assieme a quello dei tecnici, dei conduttori, degli elementi attivi che si occupano di agricoltura. Non credo che vi siano difficoltà in una Repubblica che, come dice la nostra Costituzione, è fondata sul lavoro». E il Ministro onorevole Segni, a pagina 6697, aggiungeva: «per l'ordinamento dei consorzi siamo d'accordo che qualche modifica si dovrebbe apportare».

Più esplicita è stata la VIII Commissione durante la discussione del disegno di legge «Modifica alle disposizioni per la concessione di studi e ricerche necessari alla redazione del piano generale e dei progetti di bonifica» n. 702. Il sottoscritto propose in detta circostanza un emendamento per l'abolizione del voto plurimo, ma di fronte all'obiezione secondo la quale non era opportuno introdurre in quel disegno di legge l'emendamento suddetto, lo ritirò, e la Commissione all'unanimità votò il seguente ordine del giorno concordato fra i senatori Medici, Aldisio e il sottoscritto: «La VIII Commissione permanente (Agricoltura e alimentazione) del Senato, constatato che la vigente legislazione della bonifica e in particolare gli attuali ordinamenti dei consorzi non rispondono più ai fini della nuova politica agraria, invita il Governo a presentare sollecitamente un organico disegno di legge che realizzi l'auspicato aggiornamento».

Sono passati nove anni e l'ordine del giorno è restato lettera morta; eppure non sono mancate le premure perchè il problema della democratizzazione dei consorzi fosse finalmente risolto.

Vogliamo ricordare i fatti di maggior rilievo.

Il 13 maggio 1952 (Atti parlamentari pag. 33435) il gruppo comunista nella discussione del disegno di legge «Provvedimenti in favore dei territori montani» condizionava il suo voto favorevole allo stesso disegno di legge alla approvazione di un emendamento per l'abolizione del voto plurimo nei consorzi. Nella stessa discussione il

senatore Milillo (p. 33455 e 33456) così diceva: «Se oggi c'è un settore in cui la democrazia non esiste, è questo dei consorzi di bonifica. Codesti enti esigono i contributi obbligatori da tutti i proprietari consorziati, ma ad amministrarli sono in realtà i grandi proprietari, dato che, nel loro ordinamento, vige un principio che è un vero e proprio residuo feudale: il principio del voto plurimo, per il quale ogni consorziato partecipa alle deliberazioni dell'Assemblea con voto proporzionale all'entità della sua possidenza. Come giustificare un principio simile in pieno 1952, a 150 anni di distanza da quella rivoluzione francese che introdusse nei rapporti della vita pubblica il principio rivoluzionario della parità dei diritti e della uguaglianza dei cittadini? Il voto plurimo è un esempio paradossale di disuguaglianza e di sperequazione fra cittadino e cittadino, pari al caso di chi pretendesse, per il fatto di pagare un onere tributario superiore a quello di altri cittadini, di vedere attribuito un maggior peso nella vita pubblica alla propria volontà rispetto a quella degli altri, o di veder ripristinato il diritto di voto per censo nelle elezioni politiche.

«Pertanto è questo un principio in stridente contrasto con gli stessi principi fondamentali della civiltà politica contemporanea, e noi abbiamo il dovere di bandirlo definitivamente dalla nostra vita associata ed, in particolare, dallo statuto dei consorzi».

L'onorevole Medici, autorevole relatore di maggioranza, a nome della Commissione dedicava all'argomento un solo periodo che, nonostante la forma abile, è abbastanza impegnativo.

Infatti a pag. 33474 dei resoconti parlamentari si legge: «L'opposizione pur trovando che la legge non è organica... è giunta alla conclusione, esposta dal collega Spezzano, di votare il disegno di legge purchè sia accolto un piccolo emendamento — di carattere secondario nell'economia di questa legge — ma molto importante in un disegno di legge che il Governo sta preparando — riguardante il voto da accordare agli elettori dei consorzi di bonifica».

Ritornava poi sull'argomento nella seduta del 14 maggio (pag. 33693) in sede di discussione di emendamenti e così precisava:

« Il problema sollevato dal senatore Milillo ed anche dal senatore Spezzano è di una eccezionale importanza, ma siccome si tratta di risolvere, in sede che noi non riteniamo congrua, un grave problema della vita pubblica italiana, la Commissione, richiamandosi all'ordine del giorno che proprio chi ha l'onore di parlarvi ebbe occasione di presentare, esprime al Ministro il desiderio che presto venga presentato un organico disegno di legge, per la riforma di consorzi di bonifica ».

Più chiaro e più impegnativo dell'onorevole Medici, relatore di maggioranza, è stato il Ministro dell'agricoltura del tempo, onorevole Fanfani, dichiarando (pag. 33498): « I senatori Milillo e Spezzano hanno sollevato un problema particolare, il problema dei consorzi, della funzione dei consorzi e della struttura di essi... Si è detto poi che per quanto riguarda la struttura dei consorzi c'è un'altra anomalia quella del voto plurimo. Torno a ripetere per questo argomento quel che ho già detto per altri argomenti: non ritengo opportuno, non solo per armonia della legge, ma per serietà di discussione e di ponderazione, e per riguardo a tutti coloro che sono interessati a questo problema, non solo nell'ambito di questo ramo del Parlamento, ma anche nell'altro, e nell'ambito stesso della compagine governativa e dei colleghi che sovrintendono i vari Ministeri e con questa materia hanno qualcosa da fare, non ritengo — ripeto — che si possa ad un certo momento, con una norma collocata fuori posto, risolvere dei problemi che vanno oltre l'ambito del disegno e del problema che noi affrontiamo. Però ritengo che il problema esista. È stato messo abbastanza bene a fuoco, dal senatore Milillo e dal senatore Spezzano. Personalmente ho delle opinioni che non mi fanno essere tenero per il voto plurimo. Mi propongo, non solo per questa questione, ma per altre questioni, di tornare sulla materia dei consorzi; ed io sarei ben lieto se potessi, ritornando a questa materia, nonostante che sgomentino un poco certi clamori e certe

discussioni, avere l'onore di presentare un giorno al Senato qualche cosa anche su questo problema. E mi auguro personalmente che questo giorno non sia di là da venire ».

Impegni non meno espliciti e vincolativi il Governo assumeva nell'altro ramo del Parlamento discutendo il disegno di legge: « Provvedimenti in favore dei territori montani ». Vedansi gli Atti parlamentari della Camera dei deputati, vol. 32 del 1952.

\* \* \*

Stando così le cose, vi era se non la sicurezza certo la fondata speranza che il voto plurimo sarebbe stato seppellito; e invece arriva la discussione del bilancio del Ministero dell'agricoltura per l'anno 1954-1955 senza che niente sia stato realizzato; tanto che l'illustre compianto collega Grieco ritornava sull'argomento e, con amarezza e sarcasmo, così diceva (seduta del 21 ottobre 1954): « In regime democratico ogni cittadino ha diritto ad un voto, non solo nella scelta dei dirigenti politici ed amministrativi, ma dove e sempre sia chiamato a scegliere dei cittadini, per delegazioni o rappresentanze. Se il legislatore crede necessario creare organismi economici obbligatori, che sono, quindi, o si suppone debbano essere, di interesse pubblico, che riscuotono tributi obbligatori, godono eventualmente di sovvenzioni statali, i membri di questi organismi debbono avere diritto ad un voto per capo, altrimenti si verrebbe a sanzionare il principio che la direzione economica effettiva del Paese deve essere affidata a coloro che hanno una maggior potenza economica. Purtroppo è vero che, da noi, la direzione economica del Paese è ancora nelle mani dei gruppi economici più potenti; ma questa è un'anomalia, in contrasto coi precetti costituzionali; e sarebbe strano che noi, cristiani o non cristiani, ma democratici, sanzionassimo giuridicamente il principio che la direzione economica deve essere affidata ad una gerarchia fondata sul peso degli interessi dei singoli. Chi sostiene questo principio? E dove sta scritto? In quale programma, di quale partito democratico? Io non l'ho mai letto. Se un partito democratico pensa

così, lo dica, lo dica con coraggio, perchè abbiamo bisogno di parlarci con franchezza. Ma se siamo d'accordo col dettame costituzionale, il quale ci prescrive di rimuovere gli ostacoli di ordine economico-sociale che limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini e per questo motivo impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione dei lavoratori alla organizzazione politica, economica e sociale del Paese, allora dobbiamo agire in conseguenza ».

A conclusione, veniva presentato il seguente ordine del giorno: « Il Senato, constatato che il sistema del voto plurimo, in atto nei consorzi di bonifica ed imposto dal Ministero dell'agricoltura all'atto della costituzione dei consorzi di bonifica montana, non è sancito da nessuna disposizione legislativa, avendo il regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215, abrogato, senza sostituirle, le precedenti disposizioni in materia: constatato che il sistema del voto plurimo contrasta con gli interessi generali della bonifica, in quanto assicura il predominio negli organi direttivi dei consorzi proprio a coloro i quali si oppongono allo sviluppo della bonifica, ed esclude i piccoli e medi proprietari, cioè le forze più interessate alla esecuzione dei piani di bonifica ai quali è strettamente legato il progresso economico e produttivo delle piccole e medie aziende; considerato che il voto plurimo non è ammissibile negli enti di diritto pubblico e contrasta con i diritti che la Costituzione della Repubblica assicura a tutti i cittadini, indipendentemente dall'entità del patrimonio da essi posseduto; considerato che più volte in passato si sono levati, da ogni settore dell'Assemblea, voti in favore di una modifica degli attuali e ormai superati ordinamenti dei consorzi di bonifica; invita il Governo ad intervenire d'urgenza affinchè in tutti i consorzi di bonifica integrale e di bonifica montana il sistema di voto plurimo sia senza indugio sostituito col sistema del voto *pro capite*, e su questa nuova base, che risponde ai principi costituzionali, siano al più presto indette nuove elezioni degli organi direttivi ».

Durante la discussione il Ministro della agricoltura, onorevole Medici, così si esprimeva al riguardo: « Il Governo è perfettamente d'accordo sulla necessità della riforma della legislazione dei consorzi di bonifica e che non c'è contraddizione tra quello che si votò in Commissione e questo che oggi si afferma: qui si chiede in maniera specifica di attribuire un voto *pro capite*, e quindi di risolvere immediatamente una questione che deve essere ancora lungamente discussa. Ecco perchè il Governo non ritiene di doverla compromettere in questa maniera ».

\* \* \*

Concludendo:

1) da un onesto e sereno esame della legislazione al riguardo emerge che, fin dal 13 febbraio 1933, data della entrata in vigore del testo unico sulla bonifica integrale, è stato abolito il voto plurimo nei consorzi;

2) il voto plurimo è in contrasto con il carattere pubblicistico dei consorzi e con i precetti della nostra Costituzione;

3) gli effetti del voto plurimo sono stati dannosi: gli scarsi risultati ottenuti dalla bonifica sono dovuti all'ordinamento antidemocratico dei consorzi;

4) la maggioranza parlamentare ed il Governo si sono impegnati ripetute volte ad abolire il voto plurimo;

5) la soluzione del problema è ormai matura nella coscienza nazionale e non può essere più oltre rinviata senza danneggiare ancora di più l'economia nazionale.

Onorevoli colleghi, per tutti questi motivi abbiamo la certezza che vorrete approvare il seguente disegno di legge.

\* \* \*

Ad una argomentazione così ricca, varia e documentata, la relazione di maggioranza sotto alcuni aspetti nulla oppone, sotto altri si limita a delle smentite non sorrette da una convincente motivazione e sotto altri, infine, si abbandona a dimostrare ciò che da parte nostra mai è stato contestato,

e, pertanto, per lo meno in questa sede, non polemizziamo con il relatore di maggioranza limitandoci a rilevare solo lo stridente contrasto che domina la sua relazione nel suo insieme. Infatti, mentre si ammette che l'attuale ordinamento consortile debba essere modificato, si conclude poi con il chiedere il rigetto del nostro disegno di legge senza formulare per altro alcuna proposta di modifica dell'attuale ordinamento eppure, durante la discussione, non erano mancate proposte conciliative da parte dei colleghi di maggioranza, Carelli e Pajetta, e del primo relatore onorevole De Giovine e dello stesso rappresentante del Governo onorevole Garlato.

Precisiamo anzi che il ritardo con il quale la Commissione ha discusso il disegno di legge è dipeso, fra l'altro, dalla richiesta di parecchi rinvii fatta dal rappresentante del Governo con la assicurazione che erano in corso al Ministero alcuni provvedimenti che avrebbero accolto, sia pure in parte, la nostra tesi.

Detti provvedimenti si sono poi concretizzati in uno statuto tipo e in una circolare che purtroppo, nella sostanza mantengono in vita il voto plurimo senza nemmeno attenuarne sensibilmente la estensione. Infatti la circolare n. 8 del 18 dicembre 1958, divisione 3<sup>a</sup> n. 12176 premette che « da tempo è vivamente sentita l'esigenza di un aggiornamento degli statuti dei Consorzi di bonifica che tenga conto della dinamica fondiaria e degli orientamenti d'ordine economico-sociale cui, con intensità sempre maggiore, si ispira l'attività bonificatrice, nel quadro di una più ampia visione dei compiti di pubblico interesse che i Consorzi stessi sono chiamati ad assolvere nei comprensori di competenza.

L'accennata esigenza è, in particolare, volta principalmente ad assicurare che le norme regolatrici della struttura organizzativa e funzionale di detti Enti soddisfino i seguenti postulati:

« 5) Regolamentazione dell'esercizio del diritto di voto, ovviamente segreto, al fine di contemperare le esigenze e la rappresentanze delle diverse categorie produttive, evitan-

dosi il pericolo di prevalenze. Conseguentemente, attribuzione dei voti con gradualità decrescente, in rapporto alla posizione contributiva, ed opportuni limiti del massimo dei voti attribuibili a ciascun consorziato in relazione al totale dei voti spettanti all'assemblea. Questo limite massimo potrebbe opportunamente essere fissato nel 10 per cento dei voti complessivi della lista, in guisa che nessuno possa disporre di più di un decimo dei voti, quale che sia l'ammontare della propria contribuzione ».

E conclude:

« La tabella per l'attribuzione, con criterio decrescente, dei voti superiori ad uno, deve essere ovviamente compilata a seguito di un attento studio che tenga conto dell'evolversi del regime fondiario nel comprensorio, degli ordinamenti produttivi in atto e in sviluppo, degli interessi rappresentati, con particolare riguardo a quelli maggiormente legati alla trasformazione ».

Lo statuto-tipo poi nell'articolo 10 è del seguente tenore:

« Il numero di voti cui ciascun consorziato ha diritto nella Assemblea è determinato con graduazione decrescente in ragione del rapporto fra l'ammontare del contributo complessivo per il quale il consorziato è iscritto nei ruoli dell'esercizio finanziario precedente alla data di riunione dell'assemblea e l'ammontare complessivo dei ruoli stessi ».

« Espresso tale quoziente (1), il numero dei voti risulta dalla graduazione seguente:

- a) da . . . . . a . . . . . voti 1
- b) da . . . . . a . . . . . voti . . .
- c) ecc.
- d) oltre . . . voti . . . + 1 ogni . . . »

Come ognuno vede l'articolo 10 dello statuto e la circolare del Ministero lasceranno le cose al punto di partenza.

(1) In millesimi, decimillesimi, centomillesimi, milionesimi, a seconda dell'ammontare dei ruoli.

## LEGISLATURA III - 1958-59 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Statuto e circolare però dimostrano come sia da tutti sentito il bisogno di ammodernare l'ordinamento dei Consorzi di bonifica. Ed a noi non resta da aggiungere altro che detto ammodernamento è reso più urgente e indilazionabile dalla politica agraria del governo dell'onorevole Segni che ha scelto come pilastro principale la bonifica e sarebbe davvero strano affidarne la realizzazione a consorzi il cui ordinamento, come la pratica ha dimostrato, non risponde agli scopi.

Nè si può dimenticare che i consorzi di bonifica dovranno avere un posto di primissimo piano in tutta l'attività di trasformazione svecchiamento della nostra agricoltura, indispensabile per poter adeguarli alle necessità del M.E.C.

Si ha, pertanto, fiducia che il Senato voglia approvare la nostra proposta di legge.

SPEZZANO e MILILLO, *relatori*  
per la minoranza



**DISEGNO DI LEGGE**

---

**Art. 1.**

Nelle assemblee dei consorzi previste dalla legge 30 dicembre 1923, n. 3267, da quella 13 febbraio 1933, n. 215, e dalla legge 29 luglio 1952, n. 991, ogni consorzio dispone di un voto, qualunque sia la estensione di terreno per la quale è consorzio.

**Art. 2.**

Nel termine di sei mesi dalla entrata in vigore della presente legge, in tutti i consorzi di cui al precedente articolo, comunque amministrati, dovranno essere eletti i nuovi organi di amministrazione.