

SOCIETÀ ITALIANA
DEGLI STORICI DELL'ECONOMIA

*Innovazione e sviluppo.
Tecnologia e organizzazione
fra
teoria economica e ricerca storica
(secoli XVI-XX)*

ATTI DEL SECONDO CONVEGNO NAZIONALE
4 - 6 MARZO 1993

MONDUZZI EDITORE

ROSA VACCARO*

BONIFICHE E TECNOLOGIA NELLA POLITICA ECONOMICA ITALIANA (1860- 1933). LA DIFFICILE ELABORAZIONE DI UNA LEGGE SUL TERRITORIO

1. AGRICOLTURA, TERRITORIO E LIBERALISMO

La politica agraria dei primi governi unitari fu ispirata prevalentemente alla creazione di un libero mercato della terra ed alla soppressione delle servitù e dei condomini che condizionavano l'utilizzazione del territorio in vaste aree del paese. Il legislatore si proponeva di applicare alla realtà italiana i concetti fondamentali del liberalismo economico, in base al quale l'allocatione ottimale delle risorse richiedeva la soppressione di tutti i vincoli che caratterizzavano il vecchio regime agrario. Come sottolineava nel 1853 lo statista Pietro Maestri, per aumentare l'efficienza del sistema bisognava "appianare (...) tutti gli ostacoli che si oppongono allo svolgimento delle facoltà della natura e degli uomini"¹.

Il rapido raggiungimento dell'obiettivo di una migliore utilizzazione delle risorse avrebbe richiesto una struttura sociale sufficientemente flessibile ed un adeguato livello tecnologico. Le rigidità del sistema e l'arretratezza dell'apparato produttivo, invece, crearono notevoli resistenze ad una corretta applicazione delle leggi, che non riuscirono, se non in modo del tutto parziale, a raggiungere gli obiettivi.

La vendita dell'asse ecclesiastico e la quotizzazione dei demani² immisero sul

* Dipartimento di studi geoeconomici, statistici, storici per l'analisi regionale, Università degli studi "La Sapienza" di Roma.

¹ P. MAESTRI, *Annuario statistico dell'Italia per l'anno 1853*, Torino 1853, p. 56.

² Sulla liquidazione dell'asse ecclesiastico e sui suoi effetti sul territorio cfr. per il Piemonte, A. BOGGE, M. SIBONA, *La vendita dell'asse ecclesiastico in Piemonte dal 1867 al 1916*, Milano 1982; per la Campania, G. MONTRONI, *Società e mercato della terra. La vendita dei terreni della Chiesa in Campania dopo l'unità*, Napoli 1983; per la Basilicata, S. BRUNO *Ordini religiosi e clero in Basilicata dopo l'unità d'Italia (1861-1870)*, Matera 1964; per la Calabria, A. PLACANICA, *All'origine dell'egemonia borghese in Calabria. La privatizzazione delle terre ecclesiastiche 1784-1815*, Salerno 1979; per il Mezzogiorno in generale, R. GIURA LONGO, *Clero*

mercato una gran quantità di terre che erano state coltivate in modo estensivo o che addirittura erano state vincolate a bosco od a pascolo. A partire dall'unità queste terre cominciarono ad essere sfruttate liberamente e gran parte di esse fu messa a coltura. L'aumento della superficie coltivabile, però, molto spesso fu il risultato di disboscamenti e dissodamenti di terreni montani e collinari situati ad altezze eccessive. L'applicazione non sempre corretta della legge sui boschi del 20 giugno 1877, n. 3917, che aveva circoscritto il vincolo forestale al limite superiore della zona del castagno, aggravò ulteriormente questo fenomeno. La sua attuazione si concretò nella soppressione del vincolo forestale per 1.825.876 ha³, ma la scarsa vigilanza favorì i disboscamenti indiscriminati anche nei terreni vincolati, con grave danno per la stabilità del suolo⁴.

Le testimonianze degli osservatori sono concordi nel segnalare una rapida distruzione del patrimonio boschivo nei primi decenni di vita unitaria, soprattutto nelle regioni meridionali. In un'indagine del Ministero di agricoltura, industria e commercio sull'applicazione della legge forestale del 1877, si affermava a proposito delle Puglie che "essendosi molto distrutto per effetto della citata legge e niente edificato, la economia forestale in questa provincia non andrà molto a lungo e rimarrà come una memoria storica"⁵. La testimonianza dell'ispettore forestale di Sassari riportata nello stesso documento offriva indicazioni molto simili: "svincolatisi in questo ripartimento ettari 165.400 di foreste di alto e basso fusto e lasciatisi in assoluta libertà i rispettivi proprietari agrari agiscono in quei latifondi come loro meglio talenta, non badando a conservazione né a riproduzione boschiva"⁶.

D'altra parte, la rapida liberalizzazione dell'uso della terra non fu compensata da una efficace tutela del territorio. Con la legge sull'unificazione amministrativa del 20 marzo 1865, n. 2248⁷, fu estesa a tutto il territorio nazionale la legislazione piemontese sulle opere pubbliche del 1859. Questa attribuiva allo Stato un ruolo molto circoscritto nelle bonifiche⁸ e nella tutela e sistemazione dei corsi d'acqua. Le opere idrauliche erano classificate in quattro categorie. Nella prima rientravano quelle che avevano per oggetto la navigazione dei fiumi, laghi e grandi canali e la conservazione dell'alveo dei fiumi di confine. Nella seconda, le opere lungo i fiumi arginati di grande importanza e loro

e borghesia nella campagna meridionale, Matera 1966. Sul problema demaniale si vedano P. VILLANI, *Mezzogiorno tra riforme e rivoluzione*, Bari 1973; E. CERRITO, *Territorio, demani, comunità: per una interpretazione della questione demaniale. Il caso del Principato citra nel XIX secolo*, in "Rivista di storia economica", 1988, 3, pp. 319-364.

³ MINISTERO DI AGRICOLTURA, INDUSTRIA E COMMERCIO, *Notizie intorno ai boschi e terreni soggetti al vincolo forestale pel quinquennio 1879-1883*, Roma 1886, p. 14.

⁴ Su questo argomento cfr. P. BEVLACQUA, *Catastrofi, continuità, rotture nella storia del Mezzogiorno*, in "Laboratorio politico", 1981, 5-6, pp. 177-219 e F. ASSANTE, *Le trasformazioni del paesaggio agrario. In Il Mezzogiorno preunitario. Economia, società e istituzioni*, a cura di A. MASSAFRA, Bari 1988, pp. 29-53.

⁵ MINISTERO DI AGRICOLTURA, INDUSTRIA E COMMERCIO, *Notizie intorno ai boschi e terreni cit.*, p. 22.

⁶ *Ibid.*, p. 25.

⁷ Sull'unificazione amministrativa cfr. *Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione, Firenze, 10-11-12 ottobre 1965*, vol. 1, *L'unificazione amministrativa e i suoi protagonisti*, a cura di F. BENVENUTI, G. MIGLIO, Vicenza 1969 e *Dagli Stati preunitari d'antico regime all'unificazione*, a cura di N. RAPONI, Bologna 1981.

⁸ Lo Stato unitario si assunse, però, l'onere del completamento delle bonifiche in corso di realizzazione in base alla legislazione di alcuni stati preunitari.

confluenti. Le opere di prima categoria erano eseguite esclusivamente dallo Stato; quelle di seconda erano realizzate dallo Stato con il concorso delle provincie e dei proprietari interessati riuniti in consorzio. Nella terza categoria erano comprese le opere necessarie per difendere le ripe dei fiumi arginati e dei torrenti, così come le arginature parziali di qualche tratto di fiume. Questi interventi venivano realizzati dai consorzi degli interessati. Erano classificate opere di quarta categoria gli argini in golena e quelli di riparo alle ripe di fiumi e torrenti che servivano di difesa ad una o poche proprietà. I lavori erano del tutto a carico dei frontisti, indipendentemente dal fatto che fossero corpi morali o privati. Le ultime due categorie di opere non usufruivano di alcuna forma di contributo pubblico ed erano lasciate all'iniziativa degli enti locali e dei privati, che potevano provvedervi da soli o riuniti in consorzio volontario.

La prima legislazione unitaria sulle opere pubbliche, quindi, non teneva conto delle esigenze delle regioni dell'Italia centro-meridionale, dove i corsi d'acqua versavano spesso in grave disordine e la tradizione consortile era poco sviluppata. A quest'ultimo proposito basti pensare che nel 1878 su 477 consorzi di difesa e 273 di scolo che operavano in Italia⁹ soltanto 41 e 2 rispettivamente riguardavano le ex provincie napoletane¹⁰.

2. LA LEGGE BACCARINI

Il sopra indicato provvedimento del 1865 nell'art. 131 anticipava che sarebbe stata emanata una legge speciale per il bonificamento delle paludi. Già negli anni immediatamente successivi all'unificazione furono presentati diversi progetti di legge in materia sia dai ministri di Agricoltura, industria e commercio¹¹, che da quelli dei Lavori pubblici¹². Soltanto nel 1882, però, fu approvata la prima legge organica dello Stato italiano sulle bonifiche dei terreni paludosi.

⁹ Sugli interventi sul territorio in età della Destra, cfr. P. MORACCHIELLO, *Ingegneri e territorio nell'età della Destra (1860-1875). Dal canale Cavour all'Agro pontino*, Roma 1976. Sull'attività dei consorzi di difesa e di irrigazione, cfr. F. SINATTI D'AMICO, *L'immenso deposito di fatiche. Per la storia del territorio e dell'irrigazione in Lombardia*, Milano 1987; L. SEGRE, *Agricoltura e costruzione di un sistema idraulico nella pianura piemontese (1800-1880)*, Milano 1983 e P.A. TONINELLI, *Innovazioni tecniche, mutamenti strutturali e accumulazione capitalistica nelle campagne cremonesi, 1861-1914*, in "Rivista di storia dell'agricoltura", 1973, 2, pp. 81-115. Sulla storia dell'irrigazione nel territorio italiano cfr. P. BEVILACQUA, *Le rivoluzioni dell'acqua. Irrigazione e trasformazione dell'agricoltura tra Sette e Novecento*, in *Storia dell'agricoltura italiana in età contemporanea*, a cura di P. BEVILACQUA, vol. I, Venezia 1989, pp. 255-318. Sul nuovo orientamento dei governi della Sinistra storica su questo problema, cfr. G. Porisini, *Le bonifiche nella politica economica dei governi Cairoli e Depretis*, in "Studi storici", 1971, 3, pp. 589-623.

¹⁰ CAMERA DEI DEPUTATI, *Raccolta degli atti stampati, Legislatura XIV, Sessione 1880-82*, doc. n. 18-A, p. 8.

¹¹ Nel 1862 il ministro di Agricoltura, industria e commercio, Pepoli, presentò un progetto di legge sulle bonifiche, sulle irrigazioni e sulle fognature, che fu seguito nel 1863 da un altro progetto sulle bonificazioni presentato dal titolare dello stesso dicastero, Manna. Nel 1868 il ministro di Agricoltura, industria e commercio, Broglio, sottopose all'attenzione della Camera un nuovo progetto di legge per le bonifiche.

¹² Nel 1873 il ministro dei Lavori pubblici, Giuseppe Devincenzi, presentò un nuovo progetto di legge per le bonifiche e nel 1878 il ministro dei Lavori pubblici, Baccharini, presentò quella che nel 1882 sarebbe diventata la prima legge organica sulle bonifiche del Regno d'Italia.

Secondo il ministro Baccarini la superficie dei terreni suscettibili di miglioramento idraulico era di 440.000 ha, di cui 231.345 si trovavano in condizioni tali che la bonificazione si riteneva indispensabile¹³. I problemi connessi all'impaludamento erano in realtà più gravi di quanto possano illustrare queste cifre. La superficie non coltivabile era molto più vasta di quella occupata dai ristagni d'acqua, poiché questi costituivano gravissimi focolai di malaria i cui effetti si lasciavano sentire per un raggio molto ampio. La perdita di terra coltivabile¹⁴ e di forza lavoro¹⁵ che comportava la diffusa presenza dell'infezione malarica era elevatissima¹⁶.

Nel corso della discussione del progetto emersero chiaramente alcuni degli impedimenti che ostacolavano la realizzazione delle bonifiche. Le maggiori difficoltà erano dovute fondamentalmente all'esigenza di armonizzare l'interesse pubblico con quello privato, che presentava risvolti di carattere soprattutto giuridico-economico, nonché alla necessità di coordinamento delle opere da realizzare, che si manifestava con problemi di carattere prettamente amministrativo.

Dagli investimenti che erano chiamati ad effettuare, i proprietari privati volevano ottenere un profitto in termini di incremento della superficie coltivabile e/o della sua produttività. L'interesse pubblico, invece, era fondamentalmente di natura sanitaria ed era rivolto a debellare la malaria. Non sempre, però, le bonifiche che avrebbero dato un importante risultato igienico erano altrettanto redditizie dal punto di vista economico. Quando la soluzione dei problemi sanitari non comportava un soddisfacente profitto per il proprietario era improbabile che questi affrontasse l'esecuzione di lavori di costo elevato, oppure che affiancasse in modo attivo l'azione governativa.

D'altra parte, la soluzione dei problemi idraulici delle pianure richiedeva la realizzazione di opere di difesa dai fiumi e torrenti che, a loro volta, dovevano essere coordinate con una adeguata tutela del territorio montano. Il problema era chiaramente sottolineato dall'onorevole Broccoli, deputato della provincia di Caserta, dove in base alla legge napoletana del 1855¹⁷ lo Stato eseguiva da

¹³ CAMERA DEI DEPUTATI, *Raccolta degli atti stampati, Legislatura XIV, Sessione 1880-82*, doc. n. 18-A, p. 1.

¹⁴ È piuttosto difficile indicare una cifra esatta della superficie coperta da ristagni e paludi. A fronte dei 440.000 ha indicati nella relazione che accompagnava il progetto di legge Baccarini, nel 1868 il ministro Broglio affermava che: "le paludi attualmente esistenti in Italia si possono calcolare di una superficie non minore di un milione di ettari", mentre la "malsania paludosa si estende su più di quattro milioni di ettari" (SENATO DEL REGNO, *Stampati, Legislatura X, Sessione I, 1867-69*, doc. n. 87, p. 3).

¹⁵ Nel triennio 1874-75-76, su una forza complessiva di 584.563 uomini di truppa, ben 35.380, cioè il 60,52 per mille, furono curati negli ospedali militari ed infermerie per febbri di malaria. Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Raccolta degli atti stampati, Legislatura XIV, Sessione 1880-82*, doc. n. 18-A, p. 4.

¹⁶ Sulla malaria e sui suoi effetti sulla demografia e sul territorio, cfr. F. BONELLI, *La malaria nella storia demografica ed economica d'Italia: i primi lineamenti di una ricerca*, in "Studi storici", 1966, 4, pp. 659-687; P. CORTI, *Malaria e società contadina nel Mezzogiorno*, in *Storia d'Italia. Annali*, vol. VII, *Malattia e medicina*, a cura di F. DELLA PERUTA, Torino 1984, pp. 635-680; L. D'ANTONE, *Medici, ingegneri, agronomi nella bonifica del Tavoliere*, in *Il Tavoliere di Puglia. Bonifica e trasformazioni tra XIX e XX secolo*, Bari 1988 e, della stessa autrice, *Medici, ingegneri agronomi e urbanisti nel Tavoliere di Puglia, 1865-1965*, Milano 1990.

¹⁷ Sulle bonifiche napoletane nel periodo preunitario, cfr. P. BEVILACQUA, *Acque e bonifiche nella prima metà dell'Ottocento*, in *Il Mezzogiorno preunitario* cit., pp. 337-362 e M.L. STORCHI,

anni le opere di bonifica del bacino inferiore del Volturno: “per lo stato in cui si trovano i letti dei torrenti, da molti e molti anni abbandonati per mancanza di argini, per improvvidi disboscamenti di terre in pendio, si farebbe un’opera di Sisifo inaugurando una bonifica sotto un indirizzo esclusivamente tecnico, prosciugando uno stagno, o rettificando oggi un alveo, quando domani, non dico una grande inondazione, ma una piccola piena, prodotta da piogge torrenziali, ritornerebbe lo stato delle cose al punto in cui si trovavano innanzi la bonificazione”¹⁸. Il completo risanamento dei terreni richiedeva pure che la sistemazione idraulica fosse seguita da una più intensa utilizzazione del territorio. In mancanza di una sistematica manutenzione delle opere e di una assidua coltivazione, i ristagni persistevano e la malaria continuava a mietere numerose vittime. Sottolineava, infatti, lo stesso parlamentare che “mentre nelle pianure di Sessa e Mondragone le grandi opere di bonifica, per la parte tecnica sono da lunga pezza complete (...) le gravi endemie hanno infierito dal 1878 al 1880 dalla Valle Alifana alla Valle del Liri, a Sessa come a Mondragone, a Fondi come a Cassino”¹⁹.

La legge Baccarini non raccolse le indicazioni emerse nel dibattito parlamentare. In coerenza con i suoi scopi prevalentemente antimalarici, qualificava di prima categoria le bonifiche che si proponevano un grande miglioramento igienico. Queste venivano eseguite dallo Stato, che si assumeva la metà della spesa; una quarta parte del costo gravava sui comuni e sulle provincie e il residuo 25% era a carico dei proprietari dei terreni. In considerazione dei benefici che ottenevano dalla realizzazione delle opere, i proprietari dovevano rimborsare il maggior valore acquisito dai terreni allo Stato, alle provincie ed ai comuni che avevano contribuito al finanziamento dei lavori. Erano tenuti, inoltre, a provvedere alla manutenzione delle opere pubbliche ed alla esecuzione di quelle complementari (art. 20).

Con questo sistema di compartecipazione il legislatore sperava di armonizzare l’interesse pubblico con quello privato. Si proponeva pure di incentivare i proprietari ad effettuare gli investimenti necessari, senza peraltro introdurre vincoli per imporre loro una adeguata utilizzazione agricola dei territori bonificati. Fu ben presto evidente che non sempre la proprietà aveva i mezzi per far fronte al costo delle opere e tantomeno per valorizzare i terreni dopo la bonifica idraulica. L’ambito dell’intervento dello Stato, d’altra parte, era limitato ai soli terreni paludosi e risultava del tutto insufficiente per una definitiva soluzione dei problemi ambientali che erano all’origine della malaria. La legge Baccarini intendeva debellare questa malattia risanando “laghi e stagni (...) paludi e terre paludose” (art. 1) con “i prosciugamenti e le colmate, tanto naturali, quanto artificiali” (art. 2). Ignorava del tutto, invece, le necessarie opere di difesa dai corsi d’acqua e l’indispensabile tutela dei terreni montani.

Il lento progredire delle iniziative e della esecuzione delle opere, nonché il

Fonti documentarie per la storia delle bonifiche nel Mezzogiorno dal 1806 al 1860, ibid., pp. 697-722. Sulle bonifiche nella storia d’Italia cfr. P. BEVILACQUA, M. ROSSI DORIA, *Le bonifiche in Italia dal Settecento ad oggi*, Bari 1984. È sempre di utile consultazione A. SERPIERI, *La bonifica nella storia e nella dottrina*, Bologna 1957.

¹⁸ CAMERA DEI DEPUTATI, *Discussioni, Legislatura XIV, Prima sessione*, tornata del 15 marzo 1882, p. 9545.

¹⁹ *Ibid.*, p. 9546.

continuo imperversare dell'infezione malarica negli anni successivi dimostrarono i gravi limiti della legge Baccarini. Tentativi per ovviare a tali limiti non mancarono, ma non ebbero effetti pratici significativi, in quanto erano sconnessi e non scaturivano da una visione globale dei problemi del territorio e dell'ambiente.

3. STATO, CONSORZI E BONIFICHE

Poco dopo la promulgazione della legge Baccarini risultò evidente che le condizioni finanziarie dello Stato e la lentezza della pubblica amministrazione non avrebbero consentito la realizzazione delle opere necessarie per la sistemazione dei comprensori qualificati di prima categoria. Questi avevano una estensione di circa 200.000 ettari²⁰ ed erano soltanto una piccola parte dei terreni da sistemare, ma comportavano un onere per lo Stato che si aggirava intorno ai 100 milioni di lire correnti del 1882.

I notevoli successi ottenuti nei decenni precedenti in alcune bonifiche dell'area padana con i consorzi di proprietari suggerirono di fare ricorso a questo strumento per effettuare i lavori con maggiore rapidità ed efficacia²¹. In data 4 luglio 1886 - su iniziativa del ministro dei Lavori pubblici, Genala - fu emanato un provvedimento²² per concedere l'esecuzione delle bonifiche di prima categoria "agli interessati che, riuniti in consorzio, ne facciano domanda e dimostrino di avere i mezzi finanziari" necessari (art. 1). Lo Stato erogava la sua parte di spesa ai consorzi sotto forma di annualità differite e, per stimolare la proprietà nella realizzazione delle opere, rinunciava al rimborso della plusvalenza (art. 4) che era previsto dalla legge Baccarini. Nonostante i miglioramenti apportati alla normativa esistente, la legge Genala non riuscì ad imprimere l'impulso auspicato alla realizzazione delle bonifiche. Continuò comunque l'opera di ricognizione dei terreni bonificabili e nel 1893 i comprensori classificati coprivano una superficie di 300.000 ettari²³. Nello stesso anno il ministro Genala constatava che la legge del 1886 che portava il suo nome era stata applicata "a soli quattro consorzi, per una superficie di ettari 40.000 e con una spesa di circa 7.000.000 di lire, nelle provincie di Ferrara, Rovigo e Venezia, coll'impegno di una annualità complessiva di 204.000 lire"²⁴. Questi insoddisfacenti risultati dipendevano, secondo il ministro, dalle scarse agevolazioni che il Governo offriva ai consorzi. In data 6 agosto 1893 fu emanato, quindi, un nuovo provvedimento

²⁰ CAMERA DEI DEPUTATI, *Raccolta degli atti stampati, Legislatura XV, Prima sessione, 1882-86*, doc. n. 395, p. 1.

²¹ Sulle bonifiche dell'area padana si vedano G. PORISINI, *Bonifiche e agricoltura nella bassa Valle Padana (1860-1915)*, Milano 1978; *La Grande bonificazione ferrarese. Vicende del comprensorio dall'età romana alla istituzione del Consorzio (1883)*, Ferrara 1987; T. ISENBURG, *Investimenti di capitale e organizzazione di classe nelle bonifiche ferraresi (1872-1901)*, Firenze 1971; B. BRANCHE, *Il paesaggio delle terre bonificate in area padana*, in *Storia dell'agricoltura italiana* cit., vol. I, pp. 451-494.

²² Legge 4 luglio 1886, n. 3962 (serie terza) concernente l'esecuzione delle opere di bonifica classificate in prima categoria, ai sensi dell'art. 12 della legge 25 giugno 1882, da concedersi ai consorzi.

²³ CAMERA DEI DEPUTATI, *Raccolta degli atti stampati, Legislatura XVIII, Prima sessione, 1892-93*, doc. n. 203-A, p. 1.

²⁴ *Ibid.*, doc. n. 203, p. 3.

che rendeva obbligatoria la costituzione di consorzi per l'esecuzione e mantenimento delle bonifiche di prima categoria e che attribuiva loro la concessione delle opere.

Le due leggi Genala produssero risultati molto parziali. Agevolarono la realizzazione di bonifiche nelle regioni settentrionali, dove più viva era la tradizione consortile, ma determinarono un rallentamento delle bonifiche nel Mezzogiorno, dove le opere erano state sempre realizzate su iniziativa dello Stato ed i consorzi non erano mai stati attivi. Prendendo atto delle due realtà economico-sociali esistenti nel paese, fu promulgata la legge 18 giugno 1899 n. 236, che consentiva nuovamente l'esecuzione diretta delle opere di bonifica da parte dello Stato in alternativa alla concessione alle provincie, ai comuni o ai consorzi dei proprietari interessati (art. 3). Nel 1900 tutta la legislazione sulle bonifiche fu raccolta in un testo unico.

4. BOSCHI E TORRENTI

Per la completa realizzazione delle bonifiche e per il corretto mantenimento delle opere era indispensabile la sistemazione dei terreni montani e collinari. Questi terreni, infatti, presentavano gravi rischi di frane e smottamenti. Spesso erano danneggiati dalle frequenti piene di fiumi e torrenti, agevolate anche dai disboscamenti e dalla mancata realizzazione di opere idrauliche²⁵.

La già citata legge sui boschi del 1877, che regolamentava il vincolo forestale, conteneva anche delle norme per incentivare i rimboschimenti²⁶. Questi erano affidati ai comuni, per i terreni incolti di loro proprietà, ed a comitati forestali di rimboschimento, costituiti dal Ministero di agricoltura, industria e commercio e dalle provincie interessate. I rimboschimenti furono comunque molto scarsi in quanto non sempre i comuni avevano i mezzi economici necessari ed i comitati forestali erano poco attivi.

Nel 1882 il ministro di Agricoltura, industria e commercio, Berti, presentò un progetto di legge per promuovere i rimboscamenti. Seguendo gli orientamenti prevalsi in altre leggi sul territorio, proponeva la costituzione di consorzi obbligatori dei proprietari dei terreni che formavano parte di un'area di rimboschimento. Nel disegno di legge era precisato pure che le opere necessarie dovevano essere affidate a queste associazioni di proprietari. Nella relazione ministeriale²⁷

²⁵ I problemi della montagna nelle diverse aree del territorio italiano non sono stati oggetto di interesse da parte degli storici. La storia dell'economia italiana in età contemporanea diretta da P. Bevilacqua colma in parte questa lacuna. Cfr. G. COPPOLA, *La montagna alpina. Vocazioni originarie e trasformazioni funzionali*, in *Storia dell'agricoltura italiana cit.*, vol. 1, pp. 495-530; F. BETTONI, A. GROHMANN, *La montagna appenninica. Paesaggi ed economie*, *ibid.*, pp. 585-642; P. TINO, *La montagna meridionale. Boschi, uomini, economia tra Otto e Novecento*, *ibid.*, pp. 677-774.

²⁶ Sui problemi dei boschi cfr. V. C. VOLPINI, *Problemi forestali e montani dell'Italia attraverso i congressi*, in "Rivista di storia dell'agricoltura", 1963, 4, pp. 3-35 e G. SACCHI, *La legislazione e la politica forestale con particolare riferimento al Mezzogiorno*, in CASSA PER IL MEZZOGIORNO, *Problemi dell'agricoltura meridionale*, Napoli 1953, pp. 823-846. Può sempre essere consultato E. SERENI, *Storia del paesaggio agrario italiano*, Bari 1982.

²⁷ CAMERA DEI DEPUTATI, *Raccolta degli atti stampati, Legislatura XV, Prima sessione, 1882*, doc. n. 35, p. 5.

si sottolineava la complementarità tra le opere idrauliche, sia di difesa che di scolo e la riforestazione, ma la realtà economica oppose notevoli resistenze all'intervento razionalizzatore dello Stato. Nel rapporto della Commissione parlamentare presentato il 26 febbraio 1884 si rilevava come l'elevata densità di popolazione, la prevalenza delle piccole aziende familiari e la scarsa produttività dell'agricoltura montana rendessero estremamente improbabile che i proprietari fossero in grado di dare un contributo efficace alla riforestazione. La popolazione della montagna era troppo numerosa e troppo povera per affrontare il costo del rimboscimento.

La legge fu approvata soltanto nel 1888²⁸, con significative modifiche rispetto al progetto iniziale. Fu soppressa l'obbligatorietà dei consorzi dei proprietari in favore dei quali furono stabiliti degli incentivi per la realizzazione delle opere (art. 10). Fu mantenuta l'obbligatorietà solo per i rimboscimenti dei terreni montuosi che avevano diretto rapporto con il regolamento dei corsi d'acqua (art. 1). I risultati furono praticamente nulli e pochi anni dopo fu lamentato in Parlamento che "nessun consorzio si costituì per effetto di quella legge"²⁹.

Per la sistemazione dei corsi d'acqua torrentizi non erano mai state realizzate opere pubbliche a causa della classificazione delle opere idrauliche prevista dalla legge del 1865, che addossava l'onere di questi interventi agli enti locali ed ai proprietari frontisti. Questa circostanza non solo danneggiò la stabilità del suolo nei terreni circostanti, ma rese spesso inutili le opere di arginatura dei grandi fiumi nei quali affluivano. I costi sociali ed economici furono elevatissimi, soprattutto per il territorio appenninico. In una stima presentata in Parlamento nella sessione 1892-93 viene sottolineato che "senza tener conto delle perdite dirette e indirette che gli straripamenti dei torrenti hanno cagionato alle provincie ed ai comuni negli ultimi vent'anni (1873-1892) (...) la spesa che per questo titolo ha dovuto sostenere direttamente l'erario dello Stato [è] di lire 37.559.000 (...) cioè quasi due milioni l'anno"³⁰.

Prendendo atto di questa realtà nel 1893, con la legge 30 marzo n. 173, fu creata una nuova categoria di opere idrauliche che comprendeva quelle "da costruirsi ai fiumi e torrenti e loro bacini montani, non comprese [nella] prima e seconda categoria". Queste opere, classificate di terza categoria, oltre alla sistemazione del corso d'acqua, dovevano avere anche uno dei seguenti scopi: a) difendere ferrovie, strade ed altre opere di grande interesse pubblico; b) migliorare il regime di un corso d'acqua, che abbia opere classificate in prima o seconda categoria; c) impedire inondazioni, straripamenti, corrosioni, invasioni di ghiaie od altro materiale di alluvione (art. 1). L'esecuzione delle opere era demandata al consorzio dei proprietari, che diventava obbligatorio. Le spese erano a carico dello Stato per un terzo, delle provincie e dei comuni interessati per un sesto rispettivamente, dei proprietari riuniti in consorzio per il terzo residuo. Da rilevare che erano obbligatori anche i lavori di rimboscimento e di rinsodamento dei terreni montani collegati e coordinati con le opere idrauliche. Nel 1907, in seguito a delle gravi inondazioni, si fece anche un tentativo di coordinare la legislazione sui terreni montani con quella sulle bonifiche. Il

²⁸ Legge 1° marzo 1888, n. 5238, portante disposizioni intese a promuovere i rimboscimenti.

²⁹ CAMERA DEI DEPUTATI, *Raccolta degli atti stampati, Legislatura XVIII, Prima sessione, 1892-93*, doc. n. 152-A, p. 3.

³⁰ *Ibid.*, doc. n. 152, pp. 1-2.

Ministero dei lavori pubblici e quello di agricoltura convocarono una commissione composta da tecnici dei due ministeri, alla quale si attribuì l'incarico di "proporre le modificazioni opportune agli ordinamenti legislativi, per rendere più efficace e permanente la cooperazione delle due amministrazioni"³¹. L'iniziativa, però, non ottenne risultati significativi.

La legislazione cominciava ad assumere, quindi, un carattere interventistico, ma non prevedeva norme sufficientemente coercitive per costringere i proprietari ad investire somme notevoli in opere di interesse comune, con rendimento indiretto e differito. La soluzione dei problemi del territorio montano e collinare avrebbe richiesto invece una legislazione più decisamente interventistica. Un notevole progresso in questa direzione è costituito dalla legge forestale del 2 giugno 1910 n. 277, nota anche come legge Luzzati, e da quella per le sistemazioni idraulico-forestali dell'anno successivo. Il provvedimento del 1910 creava un demanio forestale di Stato, gestito dall'Azienda speciale del demanio forestale e costituiva la Direzione generale delle foreste presso il Ministero di agricoltura, industria e commercio. Conteneva, inoltre, norme più efficaci per la tutela e l'incoraggiamento della silvicoltura.

La legge 13 luglio 1911 n. 774³², d'altra parte, affidava al Ministero dei lavori pubblici la realizzazione, a totale carico dello Stato, delle opere di sistemazione idraulico-forestale dei bacini montani. Questi interventi assumevano così una propria rilevanza e venivano a costituire una nuova categoria di opere pubbliche. La determinazione dei bacini in cui si dovevano eseguire i lavori veniva fatta su proposta dei ministri dei Lavori pubblici e di Agricoltura, industria e commercio. Sotto il profilo operativo, però, la realizzazione delle opere idraulico-forestali era ostacolata dalla mancanza di coordinamento tra le amministrazioni responsabili dei lavori concernenti uno stesso bacino. Il rinsaldamento e il rimboschimento erano di pertinenza del Ministero di agricoltura, industria e commercio, mentre le opere idrauliche di quello dei lavori pubblici.

5. TRASFORMAZIONI FONDARIE E PROPRIETARI INADEMPIENTI

Nell'intenzione del legislatore l'impegno dello Stato nella sistemazione dei territori montani doveva anche agevolare lo sviluppo delle bonifiche. La già citata legge n. 36 del 1899 - che consentiva nuovamente l'esecuzione diretta delle opere di bonifica da parte dello Stato - stanziava i fondi per favorire la realizzazione delle bonifiche ed aumentava il contributo dello Stato a sei decimi della spesa totale. Gli aspetti più innovativi del provvedimento erano, però, il più ampio ventaglio di interventi che venivano qualificati come opere di bonifica ed il carattere maggiormente coercitivo nei confronti delle trasformazioni fondiarie. All'art. 12 affermava, infatti, che i progetti delle opere dovevano comprendere anche i lavori stradali necessari per collegare il territorio bonificato ai centri abitati, i lavori di rimboschimento e di rinsaldamento dei bacini

³¹ CAMERA DEI DEPUTATI, *Raccolta degli atti stampati, Legislatura XXIII, Sessione 1909*, doc. n. 3, p. 1.

³² Legge 13 luglio 1911, n. 774, recante provvedimenti per la sistemazione idraulico-forestale dei bacini montani, per le altre opere idrauliche e per le bonificazioni.

montani coordinati alla bonifica ed i lavori di arginazione dei corsi d'acqua in pianura e quelli che servono a regolare i torrenti. All'art. 17, inoltre, dichiarava le finalità agricole della bonifica affermando che una bonificazione "si ritiene compiuta quando i terreni si trovino ridotti in condizioni di poter essere coltivati"³³.

Malgrado il notevole contributo dello Stato, i risultati ottenuti furono molto parziali. Nel Mezzogiorno la realizzazione delle opere procedeva a rilento, mentre notevoli progressi si erano avuti nelle regioni settentrionali, dove alla bonifica idraulica era sistematicamente associata una forte intensificazione delle colture. In considerazione della scarsa propensione ad investire dei proprietari terrieri meridionali, si pensò di fare affluire alle trasformazioni fondiari capitale esterno alla proprietà. A tal fine fu agevolata la costituzione di società per azioni per bonificare e trasformare le vaste aree latifondistiche del Mezzogiorno, gran parte delle quali erano qualificate tra le bonifiche di prima categoria. Anticipazioni in questa direzione c'erano già state con la legge Genale del 1886, che autorizzava il Governo "a concedere (...) l'esecuzione di lavori di bonificazione di prima categoria a società private od imprenditori" (art. 9). La legge del 1906 per l'Italia meridionale ed insulare³⁴ conteneva un altro chiaro riferimento in tal senso. All'art. 34 autorizzava, infatti, la costituzione di società anonime per acquistare fondi rustici "per coltivarli, per concederli in affitto o in enfiteusi, e anche per rivenderli dopo averli migliorati e divisi". Per una concreta azione su queste linee programmatiche però è necessario attendere la fine della prima guerra mondiale.

La denuncia delle conseguenze sociali ed economiche del latifondo³⁵ ed il grave limite che la bassa produttività dell'agricoltura³⁶ imponeva allo sviluppo del paese, costituirono uno degli elementi più significativi del dibattito politico ed economico degli inizi del secolo³⁷. D'altra parte tra la classe politica liberale

³³ Questi concetti saranno poi riaffermati nel testo unico sulle bonificazioni delle paludi e dei terreni paludosi, approvato con r. decreto 22 marzo 1900, n. 195.

³⁴ Legge 15 luglio 1906, n. 383, portante provvedimenti per le provincie meridionali, per la Sicilia e per la Sardegna.

³⁵ La critica più incalzante al latifondo venne soprattutto dagli intellettuali militanti nei partiti socialista e popolare. Un altro filone critico importante è quello espresso dagli economisti di ispirazione liberale, che diedero un contributo notevole alla politica agraria degli inizi del secolo. Cfr. C. ULPANI, *Il problema agrario meridionale*, Portici 1917; G. VALENTI, *L'Italia agricola, 1861-1910*, in *Cinquanta anni di storia d'Italia*, Milano 1911, pp. 1-147.

³⁶ Sulla coerenza interna del sistema latifondistico, cfr. M. PETRUSEWICZ, *Latifondo. Economia morale e vita materiale in una periferia dell'Ottocento*, Venezia 1989; F. MERCURIO, *Agricoltura senza casa. Il sistema del lavoro migrante nelle maremme e nel latifondo*, in *Storia dell'agricoltura italiana* cit., vol. I, pp. 131-180 e F. MERCURIO, S. RUSSO, *L'organizzazione spaziale della grande azienda*, in "Meridiana", 1990, 10, pp. 95-124. La storiografia più recente considera il dissesto idrogeologico del Mezzogiorno uno dei fattori determinanti dell'arretratezza economica di quelle regioni e, quindi, del latifondo. Per la Campania cfr. G. BRUNO, *Le trasformazioni delle aree di bonifica*, in *Storia d'Italia. Le regioni dall'unità ad oggi. La Campania*, a cura di P. MACRY, P. VILLANI, Torino 1990, pp. 263-284. Per la Calabria cfr. A. PLACANICA, *I caratteri originali*, in *Storia d'Italia. Le regioni dall'unità ad oggi. La Calabria*, a cura di A. PLACANICA, P. BEVILACQUA, Torino 1985, pp. 5-114; P. BEVILACQUA, *Uomini, terre, economie, ibidem*, pp. 116-362 e G. TRAVAGLINI, *Il controllo delle acque e la difesa del suolo, ibidem*, pp. 695-718.

³⁷ Il rapporto tra sviluppo economico e agricoltura fu discusso soprattutto nell'ambito della critica meridionalista al protezionismo, che ebbe in ANTONIO DE VITI DE MARCO il suo esponente più significativo: cfr. *La questione meridionale (1903)*, in *Un trentennio di lotte politiche (1894-*

si andava diffondendo un concetto del ruolo dello Stato sempre più vasto. L'energica affermazione di F. S. Nitti che "il problema più importante è aumentare la produzione, diminuire quindi le cause di resistenza e intensificare le energie della rinnovazione"³⁸, è altamente indicativa della svolta interventistica che doveva caratterizzare la politica del territorio negli anni successivi.

Nel 1909 il ministro dei Lavori pubblici, Bertolini, presentò un disegno di legge per rendere "obbligatoria pei possessori dei terreni la bonificazione agricola"³⁹. La mancata realizzazione delle trasformazioni fondiarie, infatti, rendeva improduttive le opere idrauliche finanziate. Nel lamentare questa situazione, il ministro affermava che "di fronte ad un interesse pubblico sì grave l'inerzia dei proprietari già tanto favoriti dalla bonifica idraulica non [dovesse] essere tollerata"⁴⁰. La proposta Bertolini fu accolta negli articoli 43 e 44 della legge 13 luglio 1911 n. 774. La bonifica agraria fu resa obbligatoria e furono estese ai proprietari inadempienti le sanzioni previste nella legge 10 novembre 1905 n. 647 sul bonificamento dell'Agro romano⁴¹.

Nel periodo bellico l'insoddisfazione per l'atteggiamento assenteista della proprietà terriera meridionale diventò sempre più esplicita. Nel 1917 fu autorizzato con decreto legge⁴² uno stanziamento di 20 milioni per accelerare l'esecuzione a cura dello Stato delle opere di bonificazione di prima categoria nelle province meridionali e nella Sicilia (art. 5). La preoccupazione di assicurare le trasformazioni fondiarie veniva espressa all'art. 7, in cui si dava facoltà ai ministri di Agricoltura e dei Lavori pubblici di nominare un commissario "per promuovere il migliore coordinamento della bonifica idraulica con quella agraria". Nell'anno successivo fu emanato il decreto-legge 8 agosto n. 1256, presentato dal ministro dei Lavori pubblici, Dari, che reintroduceva la possibilità di concessione di opere di bonifica a società e privati, che non era stata recepita nel t. u. del 1900. Nella relazione che accompagnava il provvedimento veniva ribadito che l'azione dello Stato "ha avuto efficacissima integrazione" nell'Italia centro-settentrionale dalle iniziative dei consorzi fra i proprietari, che invece "non si sono ancora affermate nel Mezzogiorno e nelle isole"⁴³. Auspicando che

1922), Roma 1929. Negli anni del secondo dopoguerra il ruolo dell'agricoltura nello sviluppo economico è stato oggetto di ampia discussione. Si ricorda la famosa critica di Rosario Romeo alla tesi di Gramsci sul risorgimento come riforma agraria mancata (cfr. *Risorgimento e capitalismo*, Bari 1959), sulla quale intervennero successivamente ALEXANDER GERSCHENKRON (cfr. *Il problema storico dell'arretratezza economica*, Torino 1965) e G. PESCOLIDO (cfr. *Lo sviluppo industriale italiano nell'ultimo ventennio*, in "Clio", 1977, luglio-settembre, pp. 196-238 e *L'andamento della produzione agraria durante il primo ventennio postunitario*, in "Nuova rivista storica", 1979, gennaio-aprile, pp. 3-114).

³⁸ F. S. NITTI, *Inchiesta sulle condizioni dei contadini in Basilicata e in Calabria*, in *Edizione nazionale delle opere di F.S. Nitti. Scritti sulla questione meridionale*, vol. IV, Bari 1968, p. 364.

³⁹ CAMERA DEI DEPUTATI, *Raccolta degli atti stampati, Legislatura XXIII, Sessione 1909*, doc. n. 3, p. 5.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ È opportuno ricordare che l'obbligo di bonifica agraria era già presente nelle prime leggi sul bonificamento dell'Agro romano.

⁴² Decreto luogotenenziale 2 settembre 1917, n. 1597, concernente il finanziamento delle opere di bonifica concesse ai consorzi e lo sviluppo delle bonificazioni nell'Italia meridionale ed insulare.

⁴³ SENATO DEL REGNO, *Raccolta degli atti stampati, Legislatura XXIV, Prima sessione, 1913-18*, doc. n. 433, p. 1.

le concessioni a società o ad imprenditori, opportunamente disciplinate, “potranno condurre alla sollecita esecuzione di molte bonificazioni”⁴⁴, il legislatore invitava chiaramente il capitale finanziario a partecipare nella realizzazione di opere di bonifica⁴⁵.

6. ELETTRICITÀ E CAPITALE FINANZIARIO. UNA OCCASIONE PERDUTA

Negli anni precedenti la prima guerra mondiale vi fu un promettente inizio di collaborazione tra capitale idroelettrico e pubblica amministrazione che portò ad alcuni risultati significativi. La legge speciale⁴⁶ per la Basilicata del 1904⁴⁷ indicava, tra le opere idrauliche da realizzare, la sistemazione della fiumara di Muro Lucano. Tra i diversi progetti presentati per quest’opera fu scelto quello che prevedeva la costruzione, a carico dello Stato, di una diga di sbarramento della gola più stretta della vallata per creare un lago artificiale. Il serbatoio aveva una capacità di 10 milioni di m³, che si volevano sfruttare per la produzione di energia idroelettrica e per l’intensificazione dell’agricoltura di “oltre 800 ettari, che potranno essere superbamente irrigati”⁴⁸. Alla realizzazione della diga doveva essere abbinata la costruzione, a carico dei privati, degli impianti per l’utilizzazione dell’energia idroelettrica⁴⁹.

La collaborazione fu rinnovata nel 1913⁵⁰ con l’emanazione della legge per la costruzione di serbatoi e laghi sul Tirso in Sardegna e sul fiume Neto ed i suoi affluenti in Calabria⁵¹. Questa legge autorizzava il Governo a dare in concessione, per la durata di 60 anni, la costruzione e l’esercizio di serbatoi e laghi

⁴⁴ *Ibid.*, p. 2.

⁴⁵ Si vedano al riguardo E. CORVAGLIA, M. SCIONI, *Il piano introvabile*, Bari 1985; G. BRUNO, R. LEMBO, *Acque e terra nella Piana del Sele. Irrigazioni e bonifica nel comprensorio di destra del Sele fra XIX e XX secolo*, Salerno 1982; G. BRUNO, *Capitale straniero e industria elettrica nell’Italia meridionale (1895-1935)*, in “Studi storici”, 1987, 4, pp. 943-984.

⁴⁶ Sui tentativi di modernizzazione economica dell’età giolittiana si veda *La modernizzazione difficile. Città e campagne nel Mezzogiorno dall’età giolittiana al fascismo*, Bari 1983; A. M. FALCHERO, *Banchieri e politici. Nitti e il gruppo Ansaldo-Banca di Sconto*, in “Italia contemporanea”, 1982, 146-147, pp. 67-92. Particolarmente importante per capire l’evoluzione di un territorio che è stato oggetto di un notevole interesse da parte dello Stato a partire dall’unità, cfr. i contributi di A. CHECCO, L. D’ANTONE, F. MERCURIO, V. PIZZINI in *Il Tavoliere di Puglia* cit.

⁴⁷ Legge 32 marzo 1904, n. 140, portante provvedimenti speciali a favore della provincia di Basilicata.

⁴⁸ D. DE MASCELLIS, *Un’opera di pace in tempo di guerra*. L’articolo, scritto in realtà da F. S. NITTI, fu pubblicato sul finire del 1915 sul “Giornale d’Italia”. Una minuta di questo articolo è conservata nell’Archivio centrale dello Stato, Carte Nitti, b. 12, fasc. 23.

⁴⁹ Progettista dell’opera fu Angelo Omodeo, che diventò anche direttore tecnico della Società lucana per imprese idroelettriche, compagnia costituita per sfruttare l’energia prodotta dal bacino artificiale.

⁵⁰ Legge 11 luglio 1913, n. 985, portante provvedimenti relativi alla costruzione di serbatoi e laghi sul Tirso e sui fiumi silani.

⁵¹ Su progetto dell’ing. Angelo Omodeo, nel 1919 la Società imprese idrauliche del Tirso avviò la costruzione di quello che doveva essere il più grande lago artificiale d’Europa e di due impianti elettrici, mentre la Società forze idrauliche della Sila iniziò la realizzazione di un complesso sistema idroelettrico che prevedeva tre serbatoi artificiali (sul Neto, sull’Arvo e sull’Ampollino) per una capacità compressiva di 253 milioni di m³.

artificiali sui fiumi sopraindicati. Il concessionario doveva essere prescelto “con relazione alla domanda che presenti la migliore e più vasta utilizzazione per produzione di energia e per irrigazioni” (art. 1). La realizzazione delle dighe doveva essere coordinata con la sistemazione del territorio circostante i corsi d’acqua. A tal fine il Governo poteva affidare ai concessionari l’esecuzione di opere di bonifica, la manutenzione delle strade nazionali che interessassero il territorio in cui si trovavano i serbatoi e le opere annesse, nonché la sistemazione idraulico-forestale dei bacini montani (art. 4).

La costruzione di centrali idroelettriche, abbinata ai necessari interventi infrastrutturali ed alla concessione delle bonifiche a società appositamente costituite, poteva dare un notevole contributo alla sistemazione del territorio appenninico. Importanti esponenti della “tecnocrazia” di quel periodo fecero proprio questo programma. Angelo Omodeo, ingegnere costruttore di dighe artificiali ed esponente degli interessi delle società idroelettriche, sottolineava la necessità di innovare la politica idraulica⁵² che fino ad allora era stata ispirata prevalentemente alla difesa dei corsi dei fiumi. Per una migliore utilizzazione delle risorse idriche, infatti, bisognava “fare in modo che l’acqua piovuta vada al mare nel più lungo tempo e nella minore quantità possibile”, trattenendola per essere utilizzata per l’irrigazione e per gli usi industriali per mezzo di “quelle che dovrebbero essere fondamento (dove è possibile) di ogni sistemazione dei fiumi nell’Italia appenninica ed insulare: i laghi artificiali”⁵³. Nel 1917 Celso Ulpiani, direttore della Stazione agraria di Bari, aderiva chiaramente a questa proposta e sottolineava che “creando bacini montani lungo l’Appennino si può ottenere che le nostre acque non vadano furiosamente al mare o nelle maremme durante la stagione piovosa ma rimangano in serbatoi artificiali nelle alti valli opportunamente sbarrate”⁵⁴.

Negli anni dell’immediato dopoguerra sembrò che la collaborazione tra Stato e capitale idroelettrico potesse rafforzarsi e dare ulteriori frutti⁵⁵. Nel 1919 fu emanato un decreto legge per agevolare la costruzione di serbatoi e laghi artificiali. Il provvedimento, che copriva l’intero territorio del Regno, prevedeva una sovvenzione governativa di 8.000 lire all’anno per milione di m³ di acqua invasata. All’art. 4, inoltre, stabiliva che la sovvenzione poteva essere aumentata qualora “la costruzione del serbatoio o lago renda in tutto o in parte inutile la esecuzione di opere idraulico-forestali, di bonifica o di qualunque categoria da eseguirsi o sussidiarsi dallo Stato”.

Queste disposizioni furono integrate con un importante provvedimento del 1921. Sebbene avesse l’obiettivo dichiarato di recare “provvedimenti contro la

⁵² Il decreto legislativo 20 novembre 1916, n. 1664, sulle derivazioni di acque pubbliche, aveva già modificato le norme sullo sfruttamento dei corsi d’acqua in modo da favorire le grandi derivazioni.

⁵³ A. OMODEO, *Nuovi orizzonti dell’idraulica italiana*, in *Il problema idraulico e la legislazione sulle acque*, fasc. 1, Roma 1916, p. 27.

⁵⁴ ULPANI, *Il problema agrario meridionale* cit., pp. 20-21.

⁵⁵ Su questo programma di politica economica si vedano G. BARONE, *Mezzogiorno e modernizzazione. Elettricità, irrigazione e bonifica nell’Italia contemporanea*, Torino 1986 e, dello stesso autore, *Stato, capitale finanziario e Mezzogiorno*, in *La modernizzazione difficile* cit. pp. 27-81; A. DE BENEDETTI, *L’equilibrio difficile. Politica industriale e sviluppo dell’impresa elettrica nell’Italia meridionale. La SME, 1925-1927*, in “Rivista di storia contemporanea”, 1990, 2-3, pp. 163-222.

disoccupazione”, la legge 20 agosto 1921 n. 1177 si proponeva in pratica di dare un contributo sostanziale al finanziamento di impianti idroelettrici nel Mezzogiorno. Stabiliva, infatti, la possibilità di ottenere dalla Cassa nazionale per le assicurazioni sociali, dall’Istituto nazionale delle assicurazioni, dal Banco di Napoli e dal Banco di Sicilia mutui per un ammontare complessivo fino a 200 milioni di lire, per la costruzione di nuovi impianti elettrici nel Mezzogiorno e nelle isole (art. 5). Lo stretto collegamento voluto dal legislatore tra la costruzione delle dighe e lo sviluppo delle bonifiche era evidente all’art. 3. Il suo disposto prevedeva la costituzione nell’Italia centrale, meridionale ed insulare di enti autonomi per l’esecuzione di opere di bonifica di prima categoria e stabiliva che ad essi potessero essere affidati anche i lavori di trasformazione agraria.

Le linee guida della normativa sulla collaborazione tra la pubblica amministrazione ed il capitale finanziario furono inserite nella nuova legislazione sulla bonifica, elaborata nei primi anni '20 ad opera soprattutto di Arrigo Serpieri⁵⁶. Nel 1923 fu pubblicato il testo unico delle leggi sulle bonificazioni delle paludi e dei terreni paludosi⁵⁷. Il provvedimento superava la concezione prettamente sanitaria della bonifica, qualificando di prima categoria le bonifiche “che presentano vantaggi igienici od economici di prevalente interesse sociale” (art. 2). Introduceva, inoltre, il concetto di bonifica agraria come logico ed imprescindibile corollario del risanamento idraulico, stabilendo che “la bonificazione idraulica di un dato territorio deve essere integrata da quella agricola” (art. 110), a carico dei proprietari dei terreni bonificati. La bonifica poteva essere eseguita direttamente dallo Stato o per concessione. Quest’ultima poteva essere fatta in favore delle provincie, dei comuni e dei consorzi dei proprietari. Poteva essere accordata anche a società o imprenditori che ne facessero domanda, sempre che “non preesista un consorzio tra i proprietari interessati ed esso non chieda la concessione delle opere” (art. 23). Il necessario coordinamento tra i diversi tipi di opere è disciplinato all’art. 9, il quale prevede che “i progetti delle opere di bonifica devono essere studiati col criterio di associare, sempre che sia possibile, la difesa valliva e la sistemazione montana, con l’utilizzazione delle acque a scopo irriguo o di forza motrice”.

Con il r. decreto legge 18 maggio 1924 n. 753, Provvedimenti per le trasformazioni fondiari di pubblico interesse, fu completata la legislazione per rendere organici gli interventi sul territorio. Questo provvedimento rendeva obbligatoria la bonifica agraria di quei terreni che, soggetti tradizionalmente a forme di sfruttamento molto primitive, “presentino ai fini dell’incremento della produzione, un rilevante interesse pubblico” (preambolo). Il coordinamento dei diversi tipi di opere era assicurato dall’art. 1, che affidava al Governo l’esecuzione delle opere pubbliche, “di qualunque natura”, necessarie alla trasformazione fondiaria e di quelle di bonificamento agrario e di colonizzazione interes-

⁵⁶ Sull’interessantissima figura di A. Serpieri cfr. C. FUMIAN, *Modernizzazione, tecnocrazia e ruralismo: Arrigo Serpieri*, in “Italia contemporanea”, 1979, 137, pp. 3-34; L. D’ANTONE, *Politica e cultura agraria: Arrigo Serpieri*, in “Studi storici”, 1979, 3, pp. 609-642; S. LEPRE, *Arrigo Serpieri*, in *Uomini e volti del fascismo*, a cura di F. CORDOVA, Roma 1980, pp. 407-442; A. PRAMPOLINI, *La formazione di Arrigo Serpieri e i problemi dell’agricoltura lombarda*, in “Studi storici”, 1976, 2, pp. 171-209.

⁵⁷ R. decreto 30 dicembre 1923, n. 3256, testo unico delle leggi sulle bonificazioni delle paludi e dei terreni paludosi.

santi più fondi del comprensorio. Il suo disposto stabiliva che “l’esecuzione di tutte le opere necessarie ad attuare il piano generale di trasformazione fondiaria (...) avvenisse di regola per concessione ai consorzi di proprietari”. Con l’art. 4, poi, intendeva promuovere la cooperazione del capitale esterno all’ambito della proprietà terriera, precisando che la concessione poteva essere fatta anche in favore di “persone giuridiche e fisiche le quali abbiano o si impegnino ad acquistare la proprietà di una parte notevole del territorio da trasformare”.

Con il t. u. del 1923 e con il decreto 753 del 1924 potevano ritenersi superati gli ostacoli legislativi che avevano frenato la realizzazione delle bonifiche. La collaborazione del capitale idroelettrico, d’altra parte, assumeva un ruolo importante in quanto garantiva i presupposti economici per realizzare una vasta opera di sistemazione territoriale.

CONCLUSIONI. FASCISMO E BONIFICA INTEGRALE

La pubblicazione del testo unico del 1923 e del decreto 753 dell’anno successivo suscitò una forte opposizione da parte dei proprietari del Mezzogiorno e delle isole. Questi costituirono il Comitato promotore dei consorzi di bonifica dell’Italia meridionale ed insulare, presieduto da Ferdinando Rocco. Dopo una intensa campagna di mobilitazione politica, gli agrari riuscirono a far modificare detti provvedimenti in modo da riconoscere esclusivamente al consorzio dei proprietari il diritto alla concessione delle opere pubbliche. La promulgazione del r. decreto legge 28 novembre 1925, n. 2464 neutralizzava, infatti, il principio coercitivo che si era cercato di introdurre nella legislazione sulla bonifica e segnava la fine della collaborazione tra Stato e società idroelettriche nella sistemazione del territorio del Mezzogiorno.

Un significativo passo avanti per il coordinamento degli interventi fu raggiunto nel 1929, quando le competenze sulle bonifiche furono accentrate nel Ministero di agricoltura, nel quale fu anche costituito un Sottosegretariato per la bonifica integrale. L’attività di coordinamento legislativo fu conclusa nel 1933 con la promulgazione del testo unico sulla bonifica integrale⁵⁸, tuttora vigente. La bonifica montana, quella idraulica e le trasformazioni fondiarie avevano in tal modo un unico definitivo quadro di riferimento⁵⁹.

⁵⁸ R. decreto 13 febbraio 1933, n. 215, nuove norme per la bonifica integrale.

⁵⁹ La letteratura sulla bonifica integrale si è notevolmente arricchita negli ultimi anni. Cfr. G. BARONE, *Per una storia della bonifica integrale tra le due guerre*, in *Campagna e fascismo in Basilicata e nel Mezzogiorno*, Manduria 1981; L. D’ANTONE, *La modernizzazione dell’agricoltura italiana negli anni Trenta*, in “Studi storici”, 1981, 3, pp. 603-629; R. CERRI, *Note sulla bonifica integrale del fascismo (1928-1936)*, in “Italia contemporanea”, 1979, 137, pp. 35-61; T. ISENBURG, *Acque e Stato*, Milano 1981; J. S. COHEN, *Un esame statistico delle opere di bonifica intraprese durante il regime fascista*, in *Lo sviluppo economico italiano, 1861-1940*, a cura di G. TONIOLO, Bari 1973, pp. 351-371. Particolarmente interessanti sono le ricerche sulla bonifica integrale nel Mezzogiorno. Cfr. G. BARONE, *Capitale finanziario e bonifica integrale nel Mezzogiorno fra le due guerre*, in “Italia contemporanea”, 1979, 137, pp. 63-81 e, dello stesso autore, *Bonifica idraulica e trasformazione fondiaria nella Sicilia contemporanea. L’esperienza del Pantano di Lentini*, in “Annali del Dipartimento di scienze storiche della Facoltà di Scienze politiche”, Catania 1981, pp. 127-200; G. CAPOBIANCO, *Dalla bonifica integrale alla riforma fondiaria in Campania*, in “Italia contemporanea”, 1992, 19, pp. 677-698; P. BEVILACQUA, *Le campagne del Mezzogiorno tra fascismo e dopoguerra. Il caso*

La breve ricostruzione delle linee evolutive della legislazione italiana sul territorio evidenzia la dialettica tra progresso tecnico, politica economica e contesto sociale. Malgrado le difficoltà opposte di volta in volta dagli interessi costituiti, si è riusciti a costruire un corpo giuridico completo ed articolato per disciplinare gli interventi sul territorio. L'applicazione delle leggi che si sono susseguite ha risentito dei condizionamenti economici e sociali, che possono opporre notevole resistenza all'innovazione tecnologica.

Gli ostacoli di ordine sociologico e culturale che avrebbe potuto incontrare la realizzazione delle bonifiche erano stati già chiaramente individuati in occasione della presentazione al Senato del progetto di legge per le bonifiche del 1867. Nella relazione, si legge, infatti, che "le difficoltà che si oppongono all'esecuzione delle diverse maniere di bonificazione (...) sono di varia natura; raramente però tecniche, perché con mezzi sufficienti sanno gli ingegneri addì nostri vincere quasi tutte quelle che possono presentarsi. Due fra tali difficoltà meritano particolare attenzione, e sono la divisione della proprietà territoriale, e l'economia dell'operazione, alle quali difficoltà conviene forse aggiungere l'ignoranza dei proprietari ed il culto delle abitudini da antica data contratte"⁶⁰.

della Calabria, Torino 1980; A. CHECCO, *Stato, finanza e bonifica integrale nel Mezzogiorno*, Milano 1984.

⁶⁰ SENATO DEL REGNO, *Raccolta degli atti stampati, Legislatura X, Sessione I, 1867-69*, doc. n. 87.