

terreni, a bonifica compiuta e in seguito a generale liquidazione; che le due provincie interessate avrebbero corrisposto allo Stato a scomputo di parte delle anticipazioni 50.000 ducati all'anno, somma che esse avrebbero potuto ricavare imponendo la tassa d'un carlino (lire 0,425) a moggio (« moggistica »), cioè lire 1,27 ad ettaro sui terreni compresi entro la « confidenza »⁽¹⁾, coll'aumento di rendita dei terreni demaniali bonificati. Quando i progressi delle opere permisero una prima liquidazione degli utili ottenuti da privati, questi furono ammessi a pagare il debito in rate annuali, non maggiore di $\frac{2}{5}$ dell'aumento di rendita dovuto all'opera di bonifica (« tassa rettificata ») secondo il decreto 13 febbraio 1850 e 19 gennaio 1852⁽²⁾. I lavori condotti dalla Direzione generale dei ponti e strade, ebbero delle traversie; furono sospesi nel '44; ripresi nel '46, furono affidati ad una commissione e a un R. Commissario con *l'alter ego*; nel '47 la commissione passò alle dipendenze dei LL. PP. e fu creato il corpo dei Guardalagni, cui fu commessa la custodia delle opere. Il 6 settembre 1849⁽³⁾ lo Stato cessò ogni anticipazione a causa delle difficoltà finanziarie cui si trovava per effetto dei disordini politici e del credito dello Stato molto scosso (la rendita era scesa da 107-108 a 61); e si dovette contare semplicemente sulle somme che le provincie di Napoli e di Caserta versavano allo Stato in conto delle anticipazioni e che furono cedute alla medesima bonifica come attività per sopprimere ai bisogni delle opere.

Quanto ai lavori da eseguire, si giudicò più conveniente cominciare dalla bonifica per essiccazione, come quella che era la parte più facile, che richiedeva mezzi più modesti, dava risultati pronti, sottraendo dalle acque terreni che immediatamente pote-

(1) Il perimetro della confidenza fu delimitato dal re Ferdinando II in persona. Comunicazione del Ministro e Segretario di Stato degli Interni N. Santangelo a quello delle Finanze del 14 gennaio 1843, in *Raccolta*, cit., 1878, pag. 79.

(2) Il R. Rescritto per l'imposizione della tassa così detta rettificata del 19 gennaio 1852 a firma R. Carrascosa, è nella *Raccolta*, cit., 1878, pagg. 88-91.

(3) La nota del Ministero dei LL. PP. per la cessazione di ogni anticipo da parte dello Stato portante quella data, è nella citata *Raccolta*, 1878, pagg. 80-81.

vano essere sottoposti all'aratro o lasciati a pascolo. Furono aperti circa km. 72 di canali principali, 254 di canali minori, 150 km. e più di fossi colatori attraverso terre demaniali aggregate alle « confidenze »; aperta una nuova foce all'antico Clanio (oggi Regi Lagni). I risultati furono ottimi; i lavori, visitati nel 1846 da una commissione d'ingegneri nominata dalla sezione tecnologica del congresso degli scienziati tenutosi a Napoli, meritavano grande lode; l'ingegnere francese Baumgarten pubblicò una memoria negli *Annali de' ponti e strade* di Parigi intorno alle opere della foce dei Regi Lagni proponendoli a modello; l'imperatore Napoleone inviava più tardi in Italia l'ingegnere Daguene per prendere consiglio dal direttore di quei lavori.

Dalla liquidazione dei benefici ottenuti, fatta nel 1850, risultò che furono bonificati moggi napoletani 52.783.343 (ettari 17.878), la cui rendita da ducati 176.003 (lire 748.012,75) salì a 301.982 ducati (lire 1.283.423), presentando un aumento di ducati 125.969,66 (lire 535.410,75)⁽¹⁾. L'aumento medio di rendita fu di circa lire 30 ad ettaro, ma crebbe di anno in anno e alla fine dei lavori era già in media il doppio della primitiva rendita: più alto nel comune di Vico di Pantano, ove avanti la bonifica il reddito era di lire 19,60 all'ettaro e si elevò dopo a lire 83,35, con la differenza di più di lire 63,75, cioè quadruplicato.

Nonostante questi promettenti inizi, mancò una regolare manutenzione; per una rotta avvenuta nel 1855 in uno degli argini sopra corrente nella sponda sinistra del Clanio, la cui riparazione non venne subito curata « per negligenza o per altra causa », buona parte dei terreni dei Regi Lagni andò perduta al suo scopo.

Alla seconda parte del lavoro, a quello per colmata, si pose mano solo dopo il 1850. Ma nonostante s'intraprendessero le tre distinte colmate di S. Andrea del Pizzone con le torbide del rivo dei Lanzi, del bosco e del pantano di Montragone con le torbide dei torrenti Savone, Rivarotta e San Paolo, delle terre di Bartolotti e pantano di Castello con le torbide del Volturmo,

(1) Le cifre risultano dal R. Rescritto per l'imposizione della tassa così detta « rettificata » del 19 gennaio 1852 (*Raccolta*, cit., pag. 88).

e benchè fosse iniziata la colmata a braccia dello stagno di Acquamorta e fosse intenzione dell'Amministrazione generale della bonificazione intraprendere la colmata delle terre sulla sinistra del Volturno appena le opere di colmata della destra del fiume fossero condotte a termine e divenissero disponibili le somme annualmente in queste impiegate, pure tutta la parte depressa del bacino del Volturno poco o nulla fu migliorata. Le acque seguirono a ristagnarvi, le erbe a marcirvi, le cuora a mandar fuori fetide esalazioni. Trascurandosi la colmata, si rendevano meno proficui i lavori di canalizzazione già compiuti; si correva anzi il rischio, come non mancò di avvertire il Savarese, direttore dei lavori, di « vederli con l'andar del tempo di nuovo manomessi e perduti ».

Coordinate poi col sistema generale di canalizzazione delle due provincie di Napoli e di Caserta, in cui si estendeva il comprensorio del « confidenza », e complemento di questa, furono le strade costruite, della lunghezza complessiva di km. 163⁽¹⁾.

Tutti i lavori e le strade furono compiuti forse con troppa eleganza, ma l'opera riuscì veramente solida e parve « del tutto degna di somma lode » anche a R. Pareto, un alto funzionario inviato dal governo italiano, non facile alle lodi, nè del tutto ben disposto verso l'ormai tramontato regime borbonico⁽²⁾.

b) *Paludi di Napoli e Volla*. — Erano così designati tutti i territori ortilizi posti nella bassa contrada, confinante ad oriente con l'altipiano formato dalle falde del Vesuvio, a mezzogiorno

(1) Per le strade ausiliari della bonifica fu imposta la «tassa radiale» del 2% sull'imponibile. La tassa radiale per la strada campana e l'altra per la strada da Aversa a Vico Pantano e rami secondari furono imposte rispettivamente il 14 gennaio 1857 e il 3 gennaio 1859. Cfr. *Raccolta delle leggi*, cit., 1878, pagg. 93-4, 95-6.

(2) La via, lunga km. 18 da Capodimonte alla Cappella Reale per es., era larga, secondo ci attesta il Savarese, palmi 30 (m. 7,94), di cui m. 4,24 occupati dal capostrada, e m. 3,70 da passeggiatoi con guide, da fossi di scolo e da due banchine a zone salde, con 4 file di alberi, e per ogni 1000 palmi (m. 265) una sagoma in fabbrica indicante il profilo trasversale della strada con l'indicazione delle distanze. Fino al 1855 la bonifica del bacino del Volturno costò lire 1.697.941,29; le strade ausiliarie della bonifica importarono la spesa di lire 1.305.645.

col mare, ad occidente con Napoli, a settentrione con le colline di S. Maria del Pianto e di Casoria. Era una zona ricca di sorgenti, fra cui primeggiava quella del Volla, che forniva d'acqua una parte della città di Napoli e che, convogliando altre sorgenti, formava il Sebeto. Questo fiume, quantunque breve di corso, trattenuto da numerose chiusure che utilizzavano l'acqua per opifici industriali e per l'irrigazione dei numerosi ed estesi orti, impaludava; e nient'altro che terreni paludosi erano quelli detti Palsconi. Estesa circa 2070 ettari, di cui 40 appena appartenevano al demanio, la palude, dopo l'alluvione del 1822, fu attraversata da un canale, costruito dal genio militare e destinato a raccogliere le acque dei torrenti, scendenti dai fianchi del Vesuvio. Inutile lavoro, chè, per l'ingente materia trasportata, veniva ad avere il fondo al disopra delle circostanti campagne. Dal 1850 al 1855 furono riempite le terre basse con le torbide dell'alveo di Pollena, furono rialzate le stradette che serpeggiavano fra gli orti e rese adatte ai trasporti, e si cercò di porre in armonia le cadute artificiali del Sebeto con la necessità d'incanalarvi le acque piovane⁽¹⁾. Ciò soprattutto per rimediare alla salute pubblica della vicina capitale, gravemente compromessa dalla cattiva manutenzione delle opere, dalla trascuraggine degli interessati, dal difetto d'uniformità dei lavori e dal totale abbandono, a datare soprattutto dal 1847 in poi. I fondi per la bonifica venivano ricavati da una tassa territoriale di lire 3,75 per ettaro compreso nella « confidenza », da una tassa del 5% sull'imponibile fondiario dei molini ivi esistenti⁽²⁾, e da una quota di concorso imposta il 22 novembre 1859 ai comuni di Napoli, Barra, San Giovanni.

c) *Piana di Fondi e Monte san Biagio*. — La Piana, compresa tutta nella provincia di Terra di Lavoro, separata dalle Paludi Pontine mediante una non larga striscia di terreno asciutto, era limitata dal mare e da un anfiteatro di colline, dalla punta

(1) Oltre le fonti cit. alla nota 1 di questo capitolo, cfr. *Annali civili del regno delle Due Sicilie*, 1855, pag. 23.

(2) Istituita con R. Rescritto del 30 luglio 1856, (*Raccolta delle leggi*, 1878, pag. 105).

di Sperlonga dietro Gaeta, fino a Terracina. Tutta la campagna era inclinata verso occidente, dove trovavasi il lago di Fondi, poco più elevato del mare, separato da quest'ultimo da una duna, detta « Salto del Principe », salvo in due punti per mezzo dei quali esso comunicava col mare. Sia per la depressione delle terre, sia per l'escrescenza di questo, le acque s'impaludavano. Nel 1841 Ferdinando II stabilì che fosse bonificata la Piana, e dalla direzione dei ponti e strade venne costruito un canale, destinato a separare le acque vive dalle piovane, spendendovi circa 50.000 ducati; ma con poco frutto, chè non essendo curata la manutenzione, esso si ricomolò immediatamente. Questo però non impedì che nel 1855 si spendessero lire 1.620.000, anche questa volta senza alcun particolare successo. Fino al 1860, se molto s'era speso⁽¹⁾, poco s'era concluso, giacchè il nuovo progetto dell'ing. Mililotti, consistente nel dividere le acque alte dalle basse, e bonificare quelle con canalizzazione e queste con colmata o con macchine idrovore, non venne messo affatto in opera prima di quell'anno.

d) *Bacino del Sele*. — La bonifica del bacino inferiore del Sele, posta a circa km. 20 a oriente di Salerno, limitata dai torrenti Forno e Solofrone, dai monti e dal mare, traversata da torrenti, da pozze d'acqua completamente secche di estate e dal fiume Sele, abbracciava, durante il governo borbonico, una zona di km.² 343, da Salerno ad Agropoli. Anteriormente al 1832 si fecero livellazioni per bonificare la contrada fra il Solofrone e il Tusciano e per utilizzare, per mezzo di canali dalla confluenza del Calore nelle maremme e negli stagni, le torbide del fiume, oltremodo copiose in tempo di piena. Quei canali, nel concetto del De Rivera, che fu il primo a progettarli, dovevano servire per derivare canali secondari, ed estendere dappertutto le irrigazioni⁽²⁾. Ma i lavori furono ben presto abbandonati e crebbero perciò la devastazione del suolo, il disordine delle acque e gli allagamenti delle campagne, lungo le quali i torrenti correvano

(1) La parte amministrativa fu regolata dai R. Rescritti 18 luglio 1842 e 4 novembre 1856; in *Raccolta delle leggi*, 1878, pagg. 150-51, 152-53.

(2) C. AFAN DE RIVERA, *Considerazioni*, I, 210-12, 214 e segg.

pensili; ed aumentò l'impaludamento progressivo delle terre più lontane dai monti e prossime al mare, perchè si venne intensificando lo sboscamento e furono sottoposti a coltura i fianchi scoscesi delle montagne poste tra i corsi del Calore, del Tanagro e il mare. Era così gravemente malarica tutta quella zona, — composta di cuora semiliquida, di vario spessore, la quale, specie dov'era poco profonda, si essiccava completamente d'estate e la cui influenza malefica giungeva fin nelle parti alte del bacino, — che, nonostante la grande fertilità di quelle terre, il solo abitato era Eboli, con appena 9.000 abitanti. Il resto era nel pieno dominio delle acque, acconcio, se mai, alla dimora e alle abitudini del bufalo che veniva con una certa larghezza allevato in quelle contrade. I lavori di bonifica furono ordinati per effetto della legge dell'11 maggio 1855; ma solo con rescritto 17 settembre 1856 fu fissato il perimetro, e stanziata la tassa territoriale per sopperire alle spese delle relative opere⁽¹⁾. Mancando un progetto di massima, si cominciò a bonificare la palude di Pesto, sulla sinistra del Sele, estesa ben 1399 ettari, con canali di scolo; le altre, alla destra del fiume, assai meno estese, con colmate; ma alquanto disordinatamente, senza tener conto di una generale livellazione e di servitù esistenti o che si venivano creando. Utile risultato e promessa di sviluppo futuro fu la fondazione della colonia agricola di Battipaglia, composta di 120 case coloniche, onde richiamare sul posto permanentemente i coltivatori delle terre, a misura che queste si venivano bonificando. Vi accorsero fra gli altri, o furono colà inviati, abitanti del Melfese, colpiti dal terremoto del 1851. La spesa fu preventivata in lire 1.362.500, somma allora grandiosa, cui lo Stato contribuiva con lire 8.511,50.

e) *Vallo di Diano*. — Lungo oltre km. 28 e largo appena 4 1/2, limitato da ogni parte dai monti fra i quali ad occidente spicca una collina su cui sorge Teggiano, l'antica Diano che dette nome al Vallo, aveva un comprensorio di terre da bonificare di ettari 9260. Antico fondo di lago, colmato poi dal-

(1) I rescritti del 17 settembre e del 22 dicembre 1856 sono riportati nella citata *Raccolta delle leggi*, 1878, pagg. 138-41.

l'opera secolare della natura, era, nel principio del secolo del quale parliamo, attraversato dal corso del Tanagro, che raccoglieva pure le acque degli impluvi delle valli superiori. L'opera di bonifica, tentata già da Ferdinando IV, era difficile, perchè il bacino era strettissimo e le acque non avevano che una sola via d'uscita per un adito aperto a forza nella roccia, dove si depositavano quantità considerevoli di ghiaia, di sabbia, di altro materiale rotolato da monti scoscesi e denudati. Una nuova inalveazione del Tanagro per dare un corso più stabile al tronco, lunga circa km. 18 1/2, fu eseguita nel 1830 (« alveo maggiore »). E fu certo di vantaggio a quelle contrade. Ma se furono prosciugati quasi tutti gli impaludamenti, non si evitarono gli allagamenti temporanei provenienti dai traboccamenti dei vari corsi d'acqua, per rimediare ai quali occorrevano maggiori spese di quanto la provincia potesse ricavare dai quattro grani addizionali imposti il 3 marzo 1843 e 7 febbraio 1844 per la bonifica e per la costruzione di tre strade ausiliarie (1). Nè gli inconvenienti furono eliminati dall'amministrazione generale delle bonificazioni, che pur tuttavia dedicò molta attività a riordinare il Fossato del Maltempo, a rettificare, a sistemare ed a prolungare il fossato maggiore che serviva allo scolo di tutta la parte destra del Vallo, ad aprire altri canali secondari.

f) *Bonificazione dell'agro Sarnese.* — Il perimetro della bonifica, stabilito con rescritto 13 aprile 1858 (2), comprendeva 7630 ettari, ed era diviso in due sezioni, una dalle sorgenti a Scafati, l'altra di qui al mare. Il Sarno, chiamato « Dragone » dagli antichi a causa dei suoi serpeggiamenti, raccoglieva le acque di un amplissimo bacino ed era stato utilizzato, forse a principio del secolo XVI, dal conte di Celano, signore di Scafati, per mettere in moto i numerosi mulini. Ma non essendo state arginate le rive del fiume fino al limite del rigurgito prodotto dalla diga costruita traverso l'alveo del fiume, in ogni piena rimanevano inondate le campagne, le quali, benchè al disopra del

(1) I due decreti sono stampati nella citata *Raccolta delle leggi*, 1878, pagg. 145-6, 147-8.

(2) *Raccolta delle leggi*, 1878, pag. 135.

livello del mare, s'impaludavano nei luoghi più depressi. Questo abuso dette luogo ad un subitaneo peggioramento dello stato fisico di tutta la contrada, a peggioramento del clima, a mortalità. Fu ordinata la demolizione della diga nel 1630; ma rifatta di bel nuovo e riappiccatisi i piati davanti ai tribunali da parte delle popolazioni, e messi avanti progetti e disegni e suggerimenti per rimediare più o meno radicalmente ai danni lamentati, Ferdinando II coi rescritti 16 agosto 1843 ebbe il merito di troncar di netto la questione, che si trascinava da secoli, ordinando di attuare quegli espedienti di arte valevoli a ripararvi o di distruggere le cause del male, e preparare un progetto perchè l'uso di quel grosso volume d'acqua riuscisse innocuo. I lavori furono cominciati dopo il 1855. Ma la « confidenza » del Sarno si agitava in difficoltà finanziarie. Gli « stati discussi degli introiti ed esiti », conservati nel Grande archivio di Napoli, dimostrano che continuamente l'amministrazione aveva bisogno di chiedere alla tesoreria anticipi sulle future annualità, giacchè i proventi per canoni di concessione d'acqua e sulla cassa territoriale erano insufficienti alle spese della canalizzazione e della bonifica igienica, ed a rendere navigabile il tratto dal mare a Scafati, dove sorgeva un polverificio di Stato (1).

g) h) i) *Torrenti di Somma e Vesuvio, di Nola, dell'agro Nocerino.* — Quantunque il perimetro di queste tre « confidenze » comprendesse l'esteso territorio di tutti i comuni del bicipite monte di Somma e del Vesuvio e dell'agro Nocerino fra Angri, Bracigliano, Solofra e Cava, i lavori consistevano in semplici opere di difesa dalla irruzione delle acque, specialmente durante i grossi temporali estivi. La bonifica di questi torrenti rifletteva il regime delle acque alte di una estesa gronda montuosa di differenti vallate, che, sboccando poi nei piani di Napoli, di Nola e di Nocera, mettevano capo alle terre basse dette di Napoli, a quelle del bacino inferiore del Volturno a mezzo dei Regi Lagni o andavano a scaricarsi nel Sarno. Anteriormente al 1856 furono eseguiti lavori saltuariamente e a seconda del bisogno, intesi a

(1) Per gli Stati discussi dal 1857 e 1858, cfr. Archivio di Stato di Napoli, *Bonifiche*, fascio 3, pacco 382, fasc. 23.

riparare le arginature dei torrenti e ad espurgare gli alvei; nè le cose mutarono quando la direzione dei lavori passò all'amministrazione generale delle bonificazioni. Pei torrenti dell'agro Nocerino la ripartizione della spesa avveniva caso per caso; solo nel novembre 1858 fu stabilita una quota fissa a carico dello Stato, dei comuni e dei privati; ma quella dei privati venne ridotta, e lo Stato versò il suo sussidio soltanto per il 1859.

l) *Bonifica dei Regi Lagni*. — Unico lavoro compiuto a spese dello Stato (non senza però rendite e cespiti derivanti dal fitto dei molini di Carditello e di erbaggi, dal taglio periodico di alberi; dalla pesca) onde deriva l'appellativo di « Regi », questi canali, lunghi km. 222, fra principali e secondari, raccoglievano poche acque sorgive e soprattutto quelle di sinistra del Volturno. L'apertura di questi canali, cominciata con l'invalimento dell'antico Clanio (da cui per corruzione derivò la voce « Lagno ») avanti la fine del secolo XVI, e con molte interruzioni continuata fino alla metà dell'800, bonificò un esteso territorio di cui quasi centro è Vico di Pantano e diede all'agricoltura terreni fertilissimi, che facevano per l'addietro parte degli inospitali e famosi Mossoni di Capua, quasi del tutto improduttivi e vere terre selvagge. L'inondazione del 1851 e i danni che ne derivarono mostrarono la necessità di portarvi subito riparo; ma quelle zone non potevano essere bonificate se non per colmata e con grandi difficoltà per il bisogno di condurre le acque del Volturno al disopra degli argini dei Regi Lagni e per la lontananza del fiume stesso. L'ultimo tratto dei Regi Lagni scorreva in pestifere paludi. Ma anche nel tratto bonificato, la manutenzione, che si limitava all'estirpazione delle erbe e al mantenimento delle sponde, lasciava molto a desiderare, nonostante vigesse fin dal 22 giugno 1833 un severo regolamento di polizia⁽¹⁾. Tutto un nuovo piano di lavori si rendeva necessario alla vigilia del 1860, perchè si togliessero le gore naturali che rimanevano nei tronchi abbandonati dell'antico corso del Clanio, e perchè fossero rifatti gli argini dei canali principali e secondari di scolo che erano

(1) È nella *Raccolta delle leggi*, 1878, pagg. 120-128.

stati in gran parte rovinati dall'azione delle acque e dalle potenti concrezioni petrose che formavano le acque sorgive dei Regi Lagni, assai ricche di carbonato e di solfato di calce. Per compiere la bonifica di quella contrada, venne iniziato un canale traversale; ma dopo che si furono spese circa lire 400.000, l'interesse offeso di alcuni potenti potè più di quello della salute pubblica; i lavori vennero sospesi e gli antichi proprietari dei terreni espropriati ripresero a coltivarli e a piantarvi alberi.

m) *Stagni di Marcianise*. — La bonifica, a scopo igienico, d'una sorgente e dei vari ristagni d'acqua piovana posti nel territorio comunale di Marcianise, fu decretata nel 17 luglio 1856. Facile bonifica, del comprensorio di ettari 2960; da eseguire rapidamente con la spesa di ducati 5330 occorrente per la costruzione d'un canale di circa km. 6 1/2 e di una strada ausiliare di km. 8 che metteva in comunicazione quel popoloso comune con altri centri verso Napoli⁽¹⁾.

n) *Lago di Averno*. — Il bisogno della bonifica di questo lago demaniale, esteso 65 ettari e profondo m. 33, sorse da quando Ferdinando II, contro il parere d'una commissione tecnica e d'altri uomini d'arte, ripigliando un disegno già balenato ad Alfonso II d'Aragona e al Marchese del Carpio nel 1685, volle ridurre il lago, posto a un chilometro dal lido del golfo di Pozzuoli, in un porto militare, memore dell'antico porto Giulio dei Romani. Concessa in appalto l'opera per 533.000 ducati ad un ingegnere inglese nel gennaio 1858, e cominciati i due canali navigabili, uno per bastimenti l'altro per le barche, i lavori furono sospesi nel febbraio 1860 ed ebbero la sola conseguenza di aumentare il disordine delle acque e dei terreni circostanti.

o) *Lago Salpi in Capitanata*. — Cessata fin dal 1764 la pesca nel Salpi, essendo diminuita, in seguito all'evaporazione e alle torbide dei torrenti, la profondità del lago e cresciute le cristallizzazioni del sale ai margini, invano il principe di Bisignano tentò dapprima di renderlo di nuovo pescoso, e poi, visto dimi-

(1) Il rescritto, che imponeva la tassa di un carlino a moggia sui terreni compresi nella confidenza, è nella spesso citata *Raccolta delle leggi*, 1878, pag. 149.

nuire continuamente il livello delle acque, di prosciugarlo per colmata: proposito che allarmò vivamente le popolazioni delle terre circostanti che temevano inondazioni e riflusso d'acqua sulle loro terre. Passato nel 1814 allo Stato, che aveva interesse ad impedire il contrabbando del sale che vi si faceva largamente, l'opera venne avanti da uno in un altro progetto, ma tutti parziali o addirittura « non ragionevoli », giacchè facevano paura le spese e la vastità dell'impresa. Nel '30 il De Rivera ottenne dal Ministro delle finanze di attuare un suo disegno consistente nell'assicurare un livello costante ad una parte del lago, aprendo cinque larghe comunicazioni col mare, e nel tentare la colmata dell'altra parte utilizzando a questo scopo le torbide dell'Ofanto e del Carapelle. Nel 1845 egli poteva assicurare che l'operazione era finita, e incitava il governo a costruire chiesa e casa per sacerdoti, e villaggi agricoli e case coloniche nelle zone recentemente bonificate, e si augurava pure che gran parte della popolazione montana ai confini della Capitanata, scendesse nella parte piana del relativo comune e che nelle zone risanate fossero tentata la cultura del cotone e piantati largamente ulivi, gelsi e mandorli. A questi incitamenti del De Rivera si deve probabilmente la fondazione delle colonie agricole di S. Cassano e delle saline.

Ma se la bonifica riuscì, lo fu per breve tempo; chè le comunicazioni col mare furono presto insabbiate e così pure non riuscì a buona fine la massima parte delle colmate fatte a casaccio dai proprietari frontisti e dallo Stato, anche perchè spesso venivano rotti gli argini, temendosi i pericoli dell'inondazione della sottoposta campagna. Nel 1829 furono arginati il Candelaro, il Salsola, il Cilone con la spesa di 60.000 ducati; nel 1847 le opere furono date a manutenzione; ma essendo stata questa del tutto trascurata, gli agenti naturali, gli armenti e l'uomo le volsero così a rovina, che una perizia eseguita nel 1857 riconobbe che a ripristinarle era necessario spendere 56.000 ducati, cioè una somma quasi eguale a quella iniziale. Si contava pure con le torbide del Candelaro, del Salsola, del Cilone, colmare il lago Verzentino, il pantano Salso e altre paludi, ma nulla fu intrapreso. Parte soltanto del pantano Salso fu colmata per cura di proprietari privati, ma « senza regola e senza vedute d'insieme ». Perciò le paludi

continuarono a sussistere come prima, forse meno estese, ma ugualmente malsane.

p) *Salina e Salinella S. Giorgio*. — Erano così chiamate due conche separate, prive di scolo, estese complessivamente poco più di un migliaio di ettari, nelle quali le acque stagnanti, attesa la natura del terreno, producevano, evaporandosi, il sale comune. Decretata la bonifica nel 1811 da Gioacchino Murat, e dichiarata la continuazione nel 1816, i lavori, salvo la parentesi dal '16 al '17, furono in realtà ripresi solo nel 1822; ma subito dopo completamente abbandonati e a lunghi intervalli ripigliati e rifatti successivamente; finchè il 9 agosto 1849 quelle terre furono cedute in enfiteusi a privati verso un canone annuo, con l'obbligo di bonificarle e di metterle a coltura. Ma fino al 1860 gran parte di quella zona era ancora incolta e selvaggia.

q) *Lago di Bivona*. — La bonifica di questa zona di appena 93 ettari posta a ridosso del litorale del golfo di S. Eufemia e proprietà dello Stato, fu decretata con la legge dell'11 maggio 1855 in seguito a progetto tecnico del 17 aprile dello stesso anno, cui si aggiunsero altri progetti di nuovi lavori, sia per nuove opere, sia per mantenere quelle che si eran venute fin'allora man mano eseguendo. Ben pochi in verità i lavori compiuti fino al '60; nè tutti felicemente, che i torrenti Trainati e sant'Anna, le cui torbide dovevano spagliare nel lago di Bivona e nelle gronde paludose adiacenti, producevano frequentemente traboccamenti e inondazioni nelle circostanti campagne.

r) *Piana di Rosarno*. — La bonifica che consisteva nell'arginamento del Mesima e nel prosciugamento di alcuni stagni, aveva un comprensorio di ettari 8300. Venne compiuta in gran parte dal marchese Nunziante; ma se la parte bassa era continuamente curata con una vigile e dispendiosa manutenzione, l'altra parte del bacino del Mesima e degli altri torrenti era in completo disordine. Nè mai furono studiati progetti, volti ad eseguire opere di bonifica generale. Dal 1853 lo Stato prese ad amministrare i fondi della bonifica nell'interesse della strada nazionale della Calabria spesso danneggiata dai traboccamenti del Mesima; dal 1855 in poi i lavori furono diretti dall'amministrazione generale della bonificazione. Ma solo nel 1856 fu delimitato il

perimetro della bonifica, e si andò così a rilento nelle altre pratiche di carattere amministrativo, che si giunse al 1860 senza neppure aver assicurato i fondi necessari per potere proseguire le opere indispensabili.

s) *Lago di Fucino*. — Nel 1816 il lago, compreso nel bacino di km.² 950, e tra i maggiori d'Italia, aveva una superficie di 17.000 ettari e una profondità massima di m. 22,75; nel 1835 s'era ridotto a limiti fin'allora sconosciuti, a circa 13.400 ettari e alla profondità di m. 10,30. Nel 1822 il De Rivera pubblicò un progetto per restituire al suo antico uso e ripristinare l'emissario del lago, fatto costruire, dopo vivissime insistenze dei Marsi, dall'imperatore Claudio. L'idea non era nuova; chè appena sette anni avanti il De Fazio, ingegnere capo di acque e strade, l'aveva patrocinata ed aveva tentato invano di costituire una società di azionisti assuntori dell'impresa. Questa volta, vinti i « soliti trovatori di dubbi », l'opera dello spurgo fu affidata nel 1826 da Francesco I proprio al De Rivera con mezzi forniti dallo Stato. Ferdinando II ordinò fossero raddoppiati i fondi; ma siccome questi si mantennero, ciò nonostante, sempre sottili e le difficoltà dell'impresa si venivano manifestando sempre più gravi, occorsero dieci anni di tempo e 425.000 lire, perchè l'emissario claudiano venisse completamente sgombrato, assicurato con robuste armature di legno nei siti delle frane e percorso interamente; e perchè si apparecchiassero gli studi generali per ripararlo definitivamente e per farvi le opere murali per la presa d'acqua.

Il progetto prevedeva una spesa di oltre 2.000.000 di lire per restringere il Fucino ad ettari 7300, abbassando la superficie delle acque di m. 18,50 al disotto del livello del 1816. Ma il governo non credendo forse poter sostenere tale spesa o prevedendola molto maggiore, e desiderando d'altronde veder completamente prosciugato quel lago, risolse di concedere l'opera ad una società. E questa, costituitasi sotto la direzione di Rodolfo Tortora e rappresentata da due sudditi del regno di Napoli, il 21 luglio 1853 s'impegnava a finire i lavori entro otto anni, « pena la decadenza di pieno diritto della concessione » e il ritorno al demanio di tutte le terre bonificate. Ma non più tardi del 20 luglio 1859, il re dovè accordare ancora otto anni di

tempo, obbligando, anche questa volta non durevolmente, la società assuntrice a « preservare le popolazioni e le campagne dalle piene del fiume creato dall'incanalamento delle acque del Fucino » (1).

II. *Incompiutezza e deficienza delle bonifiche borboniche.* —

Queste sono le bonifiche in corso che il regime borbonico trasmise al governo italiano; alle quali, se si vuol essere completi si potrebbero aggiungere quella della pianura di san Vittorino, consistente nell'arginamento e nella rettifica di parte del corso del Velino e in alcune opere accessorie destinate ad impedirne i dilagamenti, e l'altra, per colmata, del Pescara, iniziata fra il 1852 e il '53 (2).

Delle tredici bonifiche decretate fino al 1855, dodici furono cominciate avanti il '60; nove erano nelle provincie attorno alla capitale, cioè i Regi Lagni, Fondi e Monticelli, Vallo di Diano, paludi di Napoli, torrenti di Nola, agro Nocerino, Sarno, Piedimonte, basso Volturno; una era in Capitanata, una nell'Abruzzo Ulteriore II, una nell'Abruzzo Citeriore, una in Terra d'Otranto. Di esse due appena erano pressochè terminate anteriormente al 1860: quella della piana di san Vittorino e l'altra degli stagni di Pescara, entrambe assai modeste per verità, se si tien conto dell'entità dei lavori e del tempo relativamente breve impiegato. Tre avevano dati buoni risultati; e tutte e tre erano attorno a Napoli: i Regi Lagni, le paludi di Napoli, il basso Volturno. Ma la prima di esse era stata iniziata da secoli, e l'opera dei Borboni consistè soprattutto nel completare e integrare e mantenere i lavori precedenti; quella delle paludi di Napoli era

(1) L'atto di concessione del prosciugamento del Fucino fatto dal governo alla Compagnia anonima napoletana, del 21 luglio 1853, è nella *Raccolta delle leggi*, 1878, pagg. 154-75. La proroga di otto anni dei quindici chiesti dalla società, del 20 luglio 1859, è *ibidem* a pagg. 176-77; la dispensa, previo esborso di 20.000 ducati, dall'obbligo di garantire i cittadini e le campagne dalle acque del Fucino, è del 29 agosto dello stesso anno (*ibidem*, pag. 178).

(2) *Annali delle bonificazioni*, 1856, pag. 33; GIUS. NOVI, *Relazioni intorno alle principali opere*, 1863, pagg. 38, 48.

relativamente semplice dal punto di vista tecnico e fatta su terreni di altissimo reddito fondiario, quali gli orti e i « pasconi » delle vicinanze della capitale; e la terza interessava la sicurezza delle campagne di una delle regioni più fiorenti dello Stato e la stessa salubrità dell'aria della capitale.

Ma anche quelle non erano senza deficienze ed errori. La bonifica dei Regi Lagni, la cui amministrazione presentava forti passività non aveva tolta del tutto la malsania dell'aria, a causa di alcune gore che rimanevano ancora nei tronchi abbandonati dell'antico corso del Clanio e che erano utilizzate per la macerazione della canapa; la zona non era stata mai del tutto sistemata, sicchè spesso le campagne adiacenti rimanevano allagate. Inoltre potenti incrostazioni pietrose, prodotte dal depositarsi del carbonato e del solfato di calce, di cui erano ricche le acque dei Regi Lagni, rendevano inoperoso in non pochi punti il corso artificiale del Clanio. Inconvenienti così gravi, che il governo italiano credè necessario affrontarli subito, spendendo fra il 1863 e il '64 circa 900 mila lire, ma senza risolvere, neppur esso, radicalmente il problema. Molto altro rimaneva a fare nel 1860 per la bonifica del Volturno: eseguire le colmate a misura che si compivano quelle già iniziate e per le quali furono approntati più tardi tre progetti, inalveare l'ultimo tronco del torrente di Camaldoli per utilizzare le sue torbide onde colmare le terre depresse fra i laghi Licola e Patria, prosciugare il lago Patria, fomite tristissimo d'infezione malarica, sistemare la foce nel mare della Piana e dell'Agnena, sistemare tutti quanti i torrenti di destra del Volturno, bonificare i laghi Patria, Fusaro, Maremorto appartenenti al demanio dello Stato, bonificare tutto il basso territorio di Vico Pantano, esteso circa 2800 ettari: complesso di lavori per i quali nel 1873 veniva preventivata una spesa di poco inferiore ai 7 milioni⁽¹⁾. Secondo il Pareto, che visitò nel 1865 le regioni meridionali per incarico del Ministro di allora, tutta la bonifica della sinistra del Volturno doveva essere ristudiata da capo nel suo insieme, arginato tutto il basso corso del Volturno per eli-

minare completamente il pericolo di inondazione delle campagne basse, compiere un complesso di lavori indubbiamente superiori di molto a quelli eseguiti dal governo borbonico⁽¹⁾. Per la bonifica delle paludi di Napoli non fu mai studiato, nè avanti il '60 nè dopo per ancora qualche decennio, un progetto generale della complessiva sistemazione idraulica, e si procedette sempre con progetti parziali a sistemare i successivi tronchi dei vari alvei e a costruire alcuni, se anche importanti, tratti di strada. Rimanevano ancora da sistemare nel 1860 i canali principali, mantenerli con opportune espurgazioni o con nuovi scavi, abolire taluni salti per mulini e regolare la pendenza di tutti i corsi principali, onde abbassare le acque nei collettori degli scoli, aprire vie rotabili di comunicazione⁽²⁾.

Ancora più gravi erano le deficienze per le altre bonifiche. Per liberare dalle acque la pianura di Fondi, venne preparato un progetto generale diretto a migliorar la parte bassa delle terre, e furono cominciati i lavori nel 1856; ma perchè la bonifica potesse nel 1860 considerarsi finita, occorreva ancora bonificare ben 5625 ettari di terre inondate dalle acque permanentemente o per gran parte dell'anno, scavare circa km. 33 di canali, sistemare o riordinare i fossati laterali ai detti canali per la lunghezza di km. 62 $\frac{1}{2}$ circa, compiti ai quali le somme disponibili e quelle che si potevano mettere insieme dai cespiti della confidenza e dal sussidio statale, erano ridevolmente insufficienti.

Tra i lavori di bonifica compiuti dall'Amministrazione generale dal 1856 fino al 1864, anno della sua soppressione, la sola opera avviata, che presenti vastità di lavoro e di risultamenti ottenuti, è la bonifica del corso inferiore del Sarno, da Scafati al mare, dove fu compiuto un complesso di lavori veramente imponente: nuova inalveazione rettificata del Sarno, reso navigabile nel tratto da Scafati al mare, colmata del vecchio corso, sistemazione della foce, arginamento del fiume a nord di Scafati,

(1) PARETO, *Bonificazioni*, 1865, pagg. 179-81.

(2) A. MAIURI, *Del bonificamento della palude di Napoli*, pag. 38; NOVI, *Relazione*, 1863, pag. 77; Ministero dei LL. PP., *Relazione intorno alle bonifiche*, 1873, pagg. 18, 20.

(1) Ministero LL. PP., *Relazione intorno alle bonifiche*, pag. 15.

e di alcuni affluenti, tre ponti di ferro per il passaggio di tubi per acqua di irrigazione, uno in muratura sulla via Scafati-Castellammare. Nelle bonifiche nelle tre provincie di Napoli, Caserta, Avellino, vennero, dove più dove meno, condotti innanzi i lavori, finchè i fondi delle bonificazioni lo permettevano, e quando le somme disponibili non erano assorbite completamente dalle spese di amministrazione e di manutenzione. Attrassero soprattutto le cure e le provvidenze dell'Amministrazione generale le regioni adiacenti alla capitale. Talvolta anzi si spese anche con larghezza, soprattutto quando invalse l'uso di attingere i fondi per una bonifica da quelli di un'altra. Alcuni ponti per es., fra i quali primeggia quello in muratura sul Sarno, sembravano, scrive il Pareto ⁽¹⁾, « fatti per adornare un'elegante città »; varie strade avevano gli orli dei marciapiedi in pietra da taglio ed erano fiancheggiate da spalliere di mirto e di rose; alcune opere erano addirittura inutili: quella, ad es., dell'elegante casino costruito accanto al Fusaro con giardino inglese tutt'intorno, mentre le sponde paludose e malsane del lago franavano o erano ognora più invase dalle acque; giardino, che qualche anno di poi era inselvatichito per l'abbandono in cui fu lasciato, mentre il casino, dato all'affittuario della pesca del lago, obbligato a tenervi trattoria, rimaneva chiuso per mancanza di clienti.

Se a volte si fecero opere troppo eleganti attorno a Napoli, le provincie vennero lasciate in tanto più grave abbandono, quanto maggiore era la distanza dalla capitale. Per moltissime bonifiche mancavano i progetti. La legge del 1855 aveva disposto che ogni bonifica dovesse avere il suo, da sottoporsi all'approvazione sovrana. Ma l'Amministrazione generale della bonificazione non fece preparare neppure uno di larga portata; ma a seconda dei fondi disponibili, faceva compilare progetti parziali che si andavano man mano eseguendo; e spesso un progetto per opere successive obbligava a disfare opere già eseguite secondo il progetto precedente. Se progetti parziali e frammentari furono studiati

(1) PARETO, *Bonificazioni dell'ex regno di Napoli*, 1867, pag. 24.

per le bonifiche di Somma e Vesuvio, per i torrenti di Nola, per i lavori complementari della bonifica del Sele e per poche altre opere; per la massima parte delle bonifiche di provincia, essi o non furono neppure compilati o furono lasciati dormire, per quanto alcuni avessero carattere di urgenza (sistemazione del torrente Gallico minacciante l'abitato, del torrente Catena presso Reggio). Un esempio fra moltissimi: nel 1856 il re aveva ordinato che si compilasse un progetto onde rendere navigabile il Garigliano da San Germano al mare, lungo una zona cioè nella quale si trovavano oltre 600 ettari di terreno completamente paludoso. Ne fu incaricato l'ing. Mililotti; ma il progetto non fu mai compilato e non se ne parlò più, se si eccettui la domanda inoltrata, nel '59, cioè tre anni dopo!, dall'Amministrazione generale al Ministro dell'interno, di imporre una tassa di bonificazione per tutto il bacino del Garigliano ⁽¹⁾.

Anche la manutenzione delle opere compiute lasciava molto a desiderare. Il decreto 11 maggio 1855 aveva disposto che essa fosse a carico degli interessati, i quali dovevano farvi fronte con ruoli separati, e che le strade ausiliarie della bonifica passassero alla provincia per la manutenzione. L'Amministrazione non faceva spesso nè l'una cosa nè l'altra, di modo che le spese di amministrazione per varie confidenze aumentavano fino a superare i loro introiti e fino a renderle quindi completamente dipendenti dal sussidio governativo per i nuovi lavori da compiere. Molti lavori iniziati erano poi lasciati a mezzo, e qualche altra volta (es. salina di S. Giorgio) venivano eseguiti assai male; molti altri per difetto di regolare manutenzione o per completo abbandono, rovinavano o si rendevano inutili. E bisognava ogni volta cominciare daccapo, per lunghi periodi di arresto che subivano. Lunghi periodi di inazione ebbe, per es., la bonifica di Fondi dal 1815 in poi ⁽²⁾. I lavori di bonifica dei torrenti Somma e Vesuvio, fatti saltuariamente, disordinatamente e senza un progetto d'insieme, dovettero essere rifatti non poche volte, perchè per mancanza di manutenzione rimanevano facilmente interriti i canali

(1) PARETO, *Bonifiche*, 1865, pag. 171.

(2) Ministero dei LL. PP., *Relazione intorno alle bonifiche*, 1873, 21-2.

collettori e quelli secondari. Un canale destinato a compiere la bonifica dei Regi Lagni e pel quale furono spese oltre 400.000 lire, non venne proseguito, e l'abbandono fu così completo, che i proprietari dei suoli espropriati per ragione di bonifica li riacquarano nuovamente e li rimisero a coltura⁽¹⁾. Difetto di manutenzione era lamentato nella bonifica del Volturmo da parte di due integri funzionari del tempo, uno del governo borbonico, il marchese Giacomo Savarese, direttore generale dell'Amministrazione delle bonifiche, l'altro, Raffaele Pareto, ispettore generale dei LL. PP. del regno d'Italia nel 1867⁽²⁾.

III. *Le popolazioni dell'ex regno delle Due Sicilie e le bonifiche.* — Gran parte delle amministrazioni provinciali, comunali e dei privati di mala voglia s'induceva a stanziare e ad erogare le somme necessarie per la manutenzione delle bonifiche compiute o per quelle in corso. Invano il Savarese faceva spesso appello alla buona volontà, allo spirito d'iniziativa o alla cooperazione dei privati, integratori dell'opera dello Stato! Invano egli scriveva che se « l'azione del governo è necessaria per la molteplicità dei mezzi di cui esso può disporre, per l'autorità con la quale può costringere le ritrosie individuali, e finalmente per l'imparzialità e l'unità con la quale può di preferenza compiere ed attuare un vasto disegno », « tutti gli sforzi dell'amministrazione pubblica non bastano a raggiungere lo scopo finale della bonifica, quando dalla parte loro i proprietari privati non concorrono coi loro mezzi allo stesso fine, ... e non si assumano il peso e la cura delle opere tutte d'interesse particolare e d'amministrazione domestica ». Invano ammoniva che la bonifica non si poteva considerare come ultimata, finchè non si fossero compiuti nei singoli fondi le opere necessarie allo scolo e alla sistemazione anche dei più modesti corsi o specchi d'acqua; che non si poteva « migliorare l'aria di una campagna, stata malata per secoli », senza il « concorso della dissodazione e della coltura annuale, la quale

(1) PARETO, *Bonifiche*, 1865, pag. 176.

(2) G. SAVARESE, *Bonifica del Volturmo*, 1856, pagg. 19-20; PARETO, *Bonificazioni dell'ex regno di Napoli*, 1867, pag. 8.

rialza il suolo, lo asciuga e ne migliora la situazione, senza le piantagioni che rinfrescano l'aria e mitigano l'azione del sole e dei venti »⁽¹⁾.

Eccettuati pochi proprietari intelligenti e operosi, i quali intendevano il profondo svolgimento che la bonifica avrebbe portato nella produzione nazionale e nella pubblica salute, i più consideravano le spese per le bonifiche come non necessarie o inutili.

Ciò beninteso, anche dopo il 1860. Le osservazioni, che accompagnano alcuni dati intorno alle bonifiche trasmessi al Ministero e riferentisi agli anni 1861-1866, di cui copia è nell'Archivio di Stato di Napoli, ricordano il rifiuto di amministrazioni provinciali e comunali a pagare le quote annuali stabilite a loro carico per lavori da compiere, le insistenze fatte presso quegli enti dall'Amministrazione generale della bonificazione, le minacce, le cause intentate e quelle in via di esaurimento, l'opposizione da parte dei comuni alla formazione dei ruoli dei contribuenti per le spese di bonifica, le liti con fittuari o comproprietari, le cause per successioni e per proprietà di fondi, l'impugnazione d'imposta di bonifica da parte di privati, di enti o di corpi morali⁽²⁾.

Una lettera del 16 aprile 1864, del direttore generale delle bonifiche al ministro delle Finanze, rileva la « ostinata resistenza delle amministrazioni comunali e provinciali al pagamento delle tasse all'Amministrazione della bonificazione », perchè « la loro autonomia le fa ora credere disgravate affatto da qualunque obbligazione »⁽³⁾. Vecchia illusione del popolo meridionale che il rivolgimento politico dovesse significare lo scioglimento da qualsiasi onere fiscale, e la improvvisa, favorevole soluzione dei molti problemi che angustiano la vita pubblica e la privata!

È vero che i comuni versavano tutti in non liete condizioni finanziarie; è vero che i proprietari delle terre da bonificare, spesso

(1) SAVARESE, *Op. cit.*, pagg. 19-20.

(2) Archivio di Stato di Napoli, *Amministrazione generale delle bonificazioni*, fascio 20, pacco 399, fascicolo 266.

(3) Archivio di Stato di Napoli, *Amministrazione generale delle bonificazioni*, fascio 20, pacco 399, fascicolo 266.

sterili, incolte e quasi sempre di modesto reddito, risentivano la mancanza o l'estrema scarsezza di capitali; ma, ciò nonostante, l'ostilità o, almeno, la renitenza delle popolazioni era palese anche quando il contributo era bassissimo e i comuni non erano estremamente poveri. Ecco un esempio fra i molti, che serve, esso solo, a caratterizzare l'ambiente. Tocca alcuni tra i più ricchi comuni dell'agro Nocerino e Nolano. Un decreto del 1832 aveva messo a carico della tesoreria generale, dei comuni di Nocera, Cava, Pagani, e dei proprietari le spese per l'inalveamento dei torrenti di Nola. Riorganizzatosi nel 1855 ed unificatosi il servizio delle bonifiche del regno, fu compilato un progetto per l'importo di 60.000 ducati, da eseguirsi in tre anni, e da ripartirsi una metà sulla tesoreria generale, metà sui proprietari in ragione dell'1% dell'imponibile, e del 0,50% sui comuni, salvo le due Nocere, che, risentendo più degli altri il beneficio della bonifica, dovevano corrispondere i comuni in ragione dell'1% e i proprietari del 2%. Invitati i decurioni dei comuni interessati alla bonifica a deliberare sul raggio di questa, tutti « opposero essere sprovvisti di mezzi per far fronte alle spese necessarie e più essere tali lavori inutili ». Solo i due comuni di Nocera deliberarono per il ratizzo, pur con delle modificazioni. L'Amministrazione generale ebbe buon gioco di far rilevare che le deliberazioni decurionali erano in contraddizione fra loro; giacchè i comuni montani non volevano la tassa, perchè i loro terreni saldi e rimboscati nessun danno potevano arrecare alla regione bassa nocerina, e i comuni del piano volevano far soggiacere al ratizzo i terreni sulle balze, perchè dal dissodamento delle gronde derivavano le inondazioni e le alluvioni della pianura sottoposta. Sostenne le ragioni dei comuni il Consiglio dell'Intendenza, chiamato per legge a dare il suo parere sul raggio della bonifica. Ritenendo che nè i proprietari di Nocera, nè i comuni potevano essere sottoposti a ratizzo, quelli perchè non ricavavano vantaggio alcuno, questi perchè « come corpi morali non potevano risentir danno per l'altrui fatto », pei dissodamenti cioè compiuti nelle terre superiori, che la legge puniva, la cosa fu portata alla Consulta dei reali domini di qua dal Faro, l'organo supremo dell'Amministrazione borbonica. Per fortuna, questa ritenne che

l'inalveamento dei torrenti di Nocera fosse indispensabile e urgente; che, trascurato, avrebbe prodotto danni maggiori degli attuali; che era utile anche ai comuni dell'alto perchè le « bonifiche producevano salubrità dell'aria, proficua pure ai luoghi soprastanti »; che il metodo della tassazione proporzionato all'imponibile era « il più semplice, il più equo, il meno soggetto alle contestazioni, che la ripartizione di essa era stata fatta con criteri di equità; che infine, se si voleva dar retta alle voci dettate sovente da malvolenza o da privato interesse, con difficoltà si sarebbero mandate a termine opere di utile comune a più popolazioni, e che finalmente il governo era il migliore giudice della bontà dell'opera ed il miglior distributore del carico della spesa, in proporzione dell'utilità che le diverse parti ne riportavano ». E fu solo dopo questo ragionato ed elaboratissimo parere, che il re potette imporre la tassa annuale, col riparto delle rispettive quote di concorso a carico dei comuni e dei privati. Ma si erano perduti intanto quattro buoni anni di tempo, e si era così giunti al 1859⁽¹⁾.

IV. *I mezzi finanziari delle « confidenze ».* — Ma se anche i contribuenti avessero pagato fin l'ultimo centesimo dell'imposta per bonificazione, poche « confidenze » soltanto avrebbero potuto far fronte alle spese di manutenzione e al compimento dei lavori più necessari e saldare in attivo il loro bilancio. Ce lo mostra chiaramente la « situazione dell'attivo e passivo di tutte le confidenze » che abbraccia la contabilità del 1863 e dei primi tre mesi del 1864, e che dall'Archivio di Stato di Napoli pubblichiamo in Appendice (doc. I), perchè a noi sembra veramente assai significativo. Essa ci mostra che tra le somme impostate nel bilancio preventivo pei lavori occorrenti alle bonifiche, e quelle ricavate dai vari cespiti e dai ratizzi delle « confidenze », c'è una differenza fortissima. Quanto difficile e precaria fosse la condizione di tutte le confidenze, quella di Averno esclusa, e

(1) Per quanto precede, cfr. *Raccolta delle leggi*, 1878, pag. 129 e segg. Il R. Rescritto, che porta la data dell'11 novembre 1858, doveva aver vigore dal 1° gennaio 1859.

quanto sottili e superlativamente inadeguati i mezzi con cui si doveva sopperire ai numerosi e complessi problemi da risolvere, risulta chiaramente dal fatto che le spese modeste, limitate quasi esclusivamente alla manutenzione, superavano di norma l'ammontare di cui, per qualsiasi titolo, poteva disporre ciascuna bonifica (tipiche quelle del Volturno, di Monticelli, del Sele, di Bivona).

Più tardi, riassetati i bilanci, pagata dallo Stato italiano gran parte dei debiti, le condizioni non migliorarono di molto. Raffaele Pareto, che visitò le provincie meridionali per incarico ricevuto dal Ministro di agricoltura, industria e commercio del tempo, F. De Biasis, affermava che nel 1867 su 46 confidenze dell'ex regno di Napoli, 15 sole avevano redditi propri per sopperire alle spese, 7 un residuo di fondi per continuare i lavori dopo pagate le spese fisse di manutenzione e di amministrazione, 11 saldavano tale conto in perdita, 5 dopo pagate le spese fisse, avevano un residuo attivo assolutamente insufficiente a continuare i lavori⁽¹⁾.

Nè lo Stato rimediava con larghezza alle difficoltà finanziarie di ciascuna bonifica. Il decreto 11 maggio 1855 mentre poneva a carico delle provincie, dei comuni e dei proprietari dei terreni da bonificare la spesa necessaria, e stabiliva che l'ammontare fosse fissato per ciascuna confidenza dal re, — in modo che la disposizione legislativa si riduceva in sostanza alla formulazione di un principio di diritto, piuttosto che ad una regola da applicarsi praticamente, — riservava il concorso della Tesoreria generale « a titolo di sussidio » all'arbitrio del governo del re e « solo nei casi in cui le opere necessarie al compiuto miglioramento di ogni contrada richiedevano una spesa che non poteva venir compensata da un aumento proporzionale di rendita »; cioè non proporzionava giammai l'ammontare del sussidio all'entità delle opere compiute.

V. *L'Amministrazione generale della bonificazione all'opera.* — Molti di questi inconvenienti erano causati dalla stessa natura

dell'istituto dell'Amministrazione generale della bonificazione e dal modo come essa esplicò la sua operosità dal 1855 in poi.

L'Amministrazione generale fu accentratrice. Oltre alle opere di bonifica e le strade ausiliarie di bonifica, essa, a tenore degli art. 4 e 6 del decreto 11 maggio 1855, aveva diritto d'iniziativa e giurisdizione anche su tutti i lavori che si riferivano al regolamento e ad arginazioni di torrenti, alla navigazione degli ultimi tronchi dei fiumi, al rimboschimento, alla colonizzazione, all'irrigazione, ai migliori metodi di coltura e ad « ogni altra misura valevole ad aumentare l'industria delle contrade che incontravano nella disordinata economia delle acque l'ostacolo alla loro prosperità ». Un vasto campo, dunque, in cui l'Amministrazione, che fino al 1860 ebbe a suo capo il marchese G. Savarese, esplicò una non scarsa attività. Nel 1864, anno della soppressione della detta Amministrazione generale, questa si trovava, infatti, ad avere nelle sue mani ben 46 confidenze, delle quali 10 in Terra di Lavoro, 6 in provincia di Napoli, 6 nel Principato Citeriore, 7 nella Calabria Ulteriore I, 2 nella Calabria Ulteriore II, 8 in Terra d'Otranto, 2 in Terra di Bari, 2 in Capitanata, 1 nell'Abruzzo Citeriore (Pescara), 2 nell'Abruzzo Ulteriore II, molte delle quali non riguardano bonifiche di paludi⁽²⁾.

Ma essa non era preparata ad affrontare i vari e complessi problemi, in ognuno dei quali c'era da cominciare sempre da capo. Volendo troppo abbracciare, commise molti errori. Anzitutto lasciò sussistere nelle vecchie e promosse nelle nuove « confidenze », disposizioni discordanti fra loro, destinate a sopperire alle spese dei lavori da eseguire, sicchè poche « confidenze » vennero regolate dal decreto 11 maggio 1855. Così mancò quell'uniformità amministrativa che era uno degli scopi fondamentali propostisi dal legislatore nell'emanare quella legge. Poi per far molti lavori, avendo mezzi finanziari modesti, si prese il mal vezzo di non pagare le occupazioni dei suoli e i danni dei frutti pendenti. Ciò spiega perchè molti lavori iniziati dovettero essere sospesi per deficienza di fondi, allorchè si cominciarono a pagare

(1) Cfr. il doc. VI in Appendice del presente lavoro.

(2) Sono elencate in PARETO, *Sulla bonificazione dell'ex regno di Napoli*, 1867, pagg. 19-21.

i debiti antichi, gravati del 5%, alcuni dei quali datavano fin dal 1841. Soltanto nel '62 sotto il ministero Pepoli, portata alla Camera dei Deputati la questione delle bonifiche meridionali e indagate le cause dell'abbandono in cui giacevano i lavori, venne stanziato un milione di lire per pagare i debiti, somma che si presumeva dovesse più che bastare per saldare le partite, ma che si rivelò subito insufficiente, man mano che si venivano denunciando i debiti, ignoti alla direzione dell'Amministrazione delle bonifiche che aveva una imbrogliatissima contabilità. E fu solo nel 1866, che si cominciarono regolarmente a pagare le occupazioni di suolo e ad impostare in bilancio le somme man mano accertate in passivo nei bilanci dell'Amministrazione.

Altra fonte di disordini amministrativi fu la consuetudine, — invalsa presso l'Amministrazione, che aveva una cassa speciale, e le cui spese non erano sottoposte ai regolamenti generali della contabilità di Stato, — di mettere nel suo bilancio preventivo semplicemente i lavori nuovi, e tralasciava quelli che poteva e doveva prevedere che entro l'anno divenissero urgenti, per es., spurgi di fossi, vuotamenti di vasche, riattamento di ponti, ecc. Questi ultimi, nel corso dell'esercizio, si proponevano all'approvazione con verbali d'urgenza, che venivano approvati, perchè altrimenti potevano derivarne gravi danni. Si oltrepassavano così le spese previste nel bilancio e conveniva saldare queste col bilancio successivo. La contabilità disordinata non permise mai che a fin d'anno si facesse la liquidazione del dare e dell'avere di ciascuna «confidenza». Non conoscendosi l'attivo disponibile, si facevano molto a caso i preventivi dei lavori da eseguire. Se i fondi mancavano, non bastando l'attivo di una «confidenza», si prendevano a prestito da un'altra, che ne aveva di sovrabbondanti e per la quale si sopprimevano i lavori meno importanti, senza curarsi di prevedere se la prima avesse potuto avere i mezzi per sdebitarsi; e l'anno seguente non si pensava alla restituzione. Se poi la confidenza creditrice mancava di fondi, alla sua volta si prendevano a prestito da una terza. Ciò, ben inteso, contro il disposto dell'art. 15 del R. decreto 11 maggio 1855 che vietava « espressamente l'uso promiscuo di fondi destinati al bonificamento delle diverse contrade ». Perciò i bilanci si trova-

vano impegnati per anni successivi, senza che si conoscesse se le loro rendite e il soccorso governativo permettessero di regolare i conti (1).

Di qui derivò quella confusione amministrativa che fu un vero ostacolo alla riorganizzazione dei servizi, confusione aggravata dalla mancanza dei registri (2) e « della redazione dei conti morali » voluti dal regolamento organico dell'Amministrazione delle bonificazioni, come faceva presente il suo direttore generale, rispondendo il 17 ottobre 1862 alle sollecitazioni del Ministro di agricoltura, industria e commercio per l'invio dei rendiconti (3).

VI. *L'azione dello Stato italiano subito dopo il 1860.* — Costituitosi il regno d'Italia, la conoscenza necessariamente imperfetta dei luoghi, della diversa natura delle bonifiche della penisola, degli obblighi legalmente assunti dai vari governi anteriori all'unificazione nazionale, creò la lusinga di poter regolare in modo uniforme tutta quanta la materia delle bonifiche italiane.

Grande era la varietà legislativa che regolava negli stati italiani questo ramo particolare delle opere pubbliche; perchè la legge s'era venuta adattando ai bisogni dei singoli paesi, nei quali i problemi delle bonifiche si presentavano in un modo assai differente. Nel Piemonte, nel quale i fiumi erano stati da lungo tempo e costantemente sistemati ed arginati, lo Stato si limitava ad intervenire sussidiando semplicemente quelle opere che interessavano la navigazione, la sicurezza di opere nazionali o quelle di qualche abitato. In Lombardia e nel Modenese la finanza pubblica sosteneva le spese per la conservazione delle opere di difesa lungo i principali fossi d'acqua, rivalendosi mediante un'imposta sulla proprietà fondiaria. Nelle provincie parmensi, lo Stato soste-

(1) Per quanto la loro frammentarietà sia evidente, riportiamo in Appendice (docc. II e III) i bilanci delle bonifiche dal 1855 in poi, da noi tratti dall'Archivio di Stato di Napoli.

(2) Per es., l'Amministrazione Pitò del basso Volturno, dal 1841 in poi, non aveva libri ma solo scartafacci di note (PARETO, *Bonificazioni dell'ex regno di Napoli*, 1867, pag. 58).

(3) La lettera è nell'Archivio di Stato di Napoli, fascio 19, pacco 398, fasc. 256.

neva un quinto della spesa per la conservazione degli arginamenti del Po e degli ultimi tronchi dei suoi affluenti, mentre in Romagna queste spese erano metà a carico dell'erario, metà a carico di provincie e consorzi. In Toscana lo Stato non aveva obbligo a contributo idraulico, ma vigilava sul buon regolamento dei corsi d'acqua e sull'immediata direzione dei lavori nei tronchi arginati dei fiumi maggiori; ed eccezionalmente solo per gl'importanti lavori che riguardavano le Maremme, Val di Chiana, l'essiccamento del lago di Bientina, estesi lavori di bonifica sanitaria, lo Stato assumeva direttamente l'esecuzione e le spese, salvo pel Bientina una tassa speciale per cinquant'anni da pagare sui fondi bonificati: un istituto, dunque, analogo per taluni rispetti a quello delle « confidenze » meridionali (1).

Tuttavia la diversità degli ordini preesistenti, più che scoraggiare il legislatore, gli accrebbe lena lungo la via dell'unificazione legislativa. Il governo italiano, all'indomani dell'annessione delle provincie meridionali, si dette a distribuire colpi a destra e a sinistra nel tronco dell'ordinamento burocratico borbonico, in quello soprattutto dei lavori pubblici. E in attesa di nuovi regolamenti promessi, cambiò nome e attribuzioni ai funzionari; e del corpo degli ingegneri di ponti e strade, ne fece un « Corpo reale del Genio civile », e del Consiglio degli ingegneri residenti a Napoli, un Consiglio generale di bonificazione e di irrigazione (2), sostituito poi nel settembre 1865 dal Consiglio superiore dei LL. PP. (3); e abolita il 30 novembre 1864 l'Amministrazione generale delle bonificazioni (4), volle istituire un nuovo organo, « vergine di antecedenti », che desse garanzia di più regolare andamento, creò nuclei di direzione dei lavori allo scopo di allontanare gl'ingegneri da Napoli ed avvicinarli ai luoghi dei lavori e di preparare i progetti di bonifica generale necessari per ogni « con-

(1) Su questi precedenti legislativi, cfr. STEFANO JACINI, *Amministrazione dei LL. PP.*, 1867, pagg. 7-8.

(2) Decreto 11 settembre 1864.

(3) Ciò in seguito ad accordo fra il Ministro d'Agricoltura e quello dei LL. PP., del 18 settembre 1865.

(4) Decreto 14 agosto 1864, nella *Raccolta delle leggi*, pag. 283.

fidenza », e sperò che, mercè loro, le popolazioni sarebbero state illuminate sui loro interessi, sui benefici che dovevano derivare dalle bonifiche, e che sarebbe stato facile dopo ciò entrare in trattative coi privati per l'assunzione delle imprese. Lo stesso decreto 30 novembre 1864, che aboliva l'Amministrazione generale della bonificazione, creava i cinque circoli di Napoli, di Caserta, di Salerno, di Monteleone, di Foggia (di Bari dal 1867 in poi) (1).

L'opera della riforma non fu scevra di errori. Nella distribuzione delle bonifiche entro i singoli circoli non furono spesso tenute presenti le condizioni di fatto; spesso furono iscritte senza essere studiate separatamente; furono soppresse alcune « confidenze » del regime borbonico senza alcun motivo; iscritte separatamente altre che la commissione di stralcio, creata per proporre i provvedimenti nel passaggio dal vecchio al nuovo regime (2), aveva dimostrato formare una sola; se fu aggiunta quella nuova del Crati, furono dimenticate molte altre importanti paludi, forse per l'ignoranza delle località, fra cui le marine di Catanzaro, le Ciambre presso Gioia, le paludi di Brindisi, quelle della Basilicata.

Queste innovazioni amministrative, di cui non si scorgeva la necessità o almeno l'urgenza, si svolsero in un ambiente saturo di antipatia contro l'elemento piemontese. Che le riforme per raggiungere l'uniformità legislativa siano state piuttosto frettolosamente attuate, rilevò già con moderazione Stefano Jacini, secondo il quale « sarebbe stato consigliabile da un aspetto esclusivamente tecnico-economico, dare ad ogni elemento del problema una soluzione a parte che non si discostasse troppo dalle tradizioni

(1) Il decreto in parola è del 6 novembre 1864 (*Raccolta*, cit., pag. 287). Furono portati poi a sei, essendo stato istituito il circolo della Toscana. (R. decreto 5 giugno 1865, 28 aprile 1867, in *Raccolta delle leggi*, pp. 294, 301-303). I circoli furono aboliti con decreto 13 febbraio 1870, e le bonifiche affidate all'ispettorato del Genio civile delle rispettive provincie. Questo poi fu a sua volta soppresso il 31 marzo 1877 (*Raccolta*, pagg. 331, 334, 340, 352 e segg.).

(2) L'istituzione di una commissione temporanea per lo stralcio delle bonifiche napoletane è del 7 luglio 1863; in *Raccolta*, cit., pag. 321.

locali e tenesse conto dei bisogni e delle condizioni particolari di ciascuna regione » (1).

Ma assai più vivace fu la critica d'un gruppo di « ispettori generali e d'ingegneri del corpo reale del Genio civile di Napoli », i quali ironicamente dichiaravano di ignorare « quale arcano pensiero, quale spirito avverso alle italiane sorti travagliassero le menti dei nostri statisti e le sospingessero a scomporre e mescolare di colpo ogni cosa, come se, senza ciò, stesse per periclitare l'unità italiana »; nè sapevano convincersi che l'unificazione dovesse indurre ad una « subitanea, violenta peregrinazione, ad uno scambio incessante di ufficiali civili e di ingegneri, di napoletani e siciliani obbligati di forza ad andare su due piedi verso l'Italia settentrionale e venire fra noi amministratori e giudici e alti ufficiali civili toscani, lombardi e piemontesi ». « E come andrà retta la cosa pubblica da costoro fra noi e dai nostri colà, ignari gli uni e gli altri delle usanze altrui, e con lo scontento e talora con lo sdegno nel cuore?... Può un corpo di esercito mutar di luogo, chè le regole militari si portano ovunque, ma un ingegnere non deve facilmente mutarsi, nè da lontani ingegneri venir surrogato, imperocchè oltre alla teorica, solo dopo lungo studio e dopo lunghi anni di pratica, s'acquista la debita cognizione di una contrada, di materiali, delle mercedi, delle usanze e fin dei nomi; e senza conoscere a fondo tutto ciò, non è dato loro di proporre un'opera che risponda ai veri bisogni del paese ». Non un intempestivo trasloco di provetti ingegneri « anziani, venuti, sul declinare della vita, dal nord al sud e viceversa, è necessario per assicurare la comune intesa della grande famiglia italiana », ma piuttosto che « gli ingegneri delle diverse contrade italiane s'informino degli usi e delle cognizioni locali, come degli altri paesi non mai veduti », e che i giovani, appena usciti dalla scuola di applicazione di Napoli, vadano in altre città dell'Italia superiore a vedere ed a imparare (2).

Era la voce del buon senso; ma era tale l'ambiente di diffidenza e di sospetto in cui essa echeggiava, che i loro autori credettero prudente nascondersi sotto il velo dell'anonimo.

(1) ST. JACINI, *Studi sulle opere pubbliche*, 1869.

(2) *Delle strade ed altre opere*, Napoli, 1861, pag. 73 e segg.

Buon sangue non correva fra « piemontesi » e napoletani. Questi ultimi erano accusati d'ignoranza e di peggio. Ond'ecco ispettori e ingegneri del corpo del Genio civile di Napoli, « spinti dalla carità del natio loco », dar di piglio alla storia delle opere pubbliche dell'ultimo secolo per « raddrizzare il torto giudizio di uomini bennati e di taluni savi ministri sul fatto loro e sulle loro opere », ed eccoli passare in rassegna le strade costruite dal corpo degli ingegneri, dalla sua costituzione in poi, l'« ottima struttura di molte opere nostre », eccoli discorrere della stima pubblica che sempre essi meritavano « per quanto ora si gridi loro la croce addosso e per quanto siano imputati loro gli sbagli antichi che sono invece inerenti a tutti i tempi e a tutti i luoghi »; rassegna che voleva essere ammonimento, non solo ai settentrionali, ma anche ai rappresentanti politici del Mezzogiorno, « i quali, poste giù le ire e le tarde vendette, non dovevano più confondere in un sol fascio le nostre patrie istituzioni e gli errori del passato governo, i tristi e i buoni, nè avere in uggia il nome napoletano o mostrarsi schivi di levar alta la voce in pro' di questa classica terra, dove ei nacquero e vissero » (1).

Man mano che si veniva riformando l'ordinamento amministrativo delle bonifiche, si andarono manifestando più nettamente i propositi dello Stato italiano.

Una circolare del dicastero dell'interno ai governatori delle provincie napoletane del 21 febbraio 1861, quando cioè non s'era ancora affermata l'opera della conquista, assicurava che una delle precipue intenzioni del governo era di « proporre al più presto a S. A. R. il luogotenente generale del re i rimedi più opportuni per far cessare questo avanzo di barbarie, che faceva onta alla civiltà dei nostri tempi, ed ai nuovi ordini politici fra noi liberamente introdotti ». (L'« avanzo di barbarie » e « l'onta alla civiltà », erano, ben s'intende, le paludi e gli stagni, in cui si erano tramutate « notevoli estensioni di terre delle provincie meridionali, celebrate per la loro non comune fertilità »). Ma perchè si potesse avanzare tale proposta, occorreva una esatta

(1) *Delle strade e di altre opere*, pag. 8.

notizia dell'estensione delle bonifiche, della loro ubicazione, delle malattie che ne derivavano, dello stato delle popolazioni circoscrizioni e dei mezzi più efficaci di prosciugamento.

Questa prima circolare del governo italiano apre la serie lunghissima di molte altre, di tenore pressochè uguale, giacchè sembra che l'amministrazione sia stata tormentata ognora dal dubbio di non essere mai abbastanza bene informata, di non aver mai tutto calcolato e ponderato e valutato prima di accingersi all'azione. Tra le più interessanti, per questo rispetto, è la circolare del marchese Pepoli, ministro di agricoltura, industria e commercio, del 5 agosto 1862, sull'irrigazione e sul bonificamento di terre, contenente ben 35 domande e trasmessa ai comuni, alle accademie, agli ingegneri perchè fornissero le richieste informazioni.

In base alle risposte ed agli schiarimenti, di nuovo richiesti ed ottenuti, furono compilate da Raffaele Pareto e da Pietro Maestri le statistiche sull'estensione delle terre da bonificare; ma risultarono così piene di inesattezze per l'insufficienza delle risposte, per la mancanza d'un regolare catasto in molte provincie, per la deficienza di tecnici che consigliassero i prefetti, per l'ignoranza del sistema metrico decimale, per gl'interessi individuali più o meno ben compresi nel fissare l'area d'un terreno sommerso, paludoso o acquitrinoso, che più tardi fu incaricato proprio il Pareto di visitare le paludi di tutto il litorale italiano e di render conto della loro natura, della loro estensione, e dei mezzi tecnici di bonifica. E così dopo un viaggio di quattro mesi per tutta l'Italia, allora assai sfornita di ferrovie, venne presentata al ministro Torelli quella relazione intorno alle *bonificazioni, risaie e irrigazioni nel regno d'Italia*, data poi alle stampe nello stesso 1865⁽¹⁾, che è anche oggi la fonte più antica e più ricca d'informazioni in materia di bonifiche italiane. Da questa e da

(1) Essendo divenuta quanto mai rara la pubblicazione del Pareto contenente quelle statistiche, ed essendo queste le sole, di quegli anni, che riguardino l'estensione delle bonifiche e dei terreni paludosi del Mezzogiorno d'Italia, le riproduciamo, qualunque sia la loro attendibilità, in appendice (docc. IV e V).

un'altra corsa, meno frettolosa questa volta, compiuta due anni dopo esclusivamente nell'ex regno di Napoli e della quale ci resta pure un'ampia relazione a stampa⁽¹⁾, egli ricavò la convinzione che tutto il problema delle bonifiche meridionali dovesse essere studiato ex novo, che urgeva semplificare i congegni tecnici ed amministrativi, regolare la contabilità di ogni « confidenza », richiamando l'archivio dell'amministrazione generale delle bonificazioni presso il ministero, perchè questi fosse in grado di conoscere i precedenti di ogni questione e sottoporre quel ramo amministrativo alle regole generali della contabilità, sopprimere le « confidenze » messe lì a far numero e quelle che non avevano relazione di sorta col bonificamento delle paludi, includerne invece altre, completamente trascurate dall'amministrazione generale delle bonificazioni, tra cui le estese paludi (circa 100.000 ettari) di Terra d'Otranto, e infine preparare per tutte al più presto i progetti di dettaglio. Quanto poi all'esecuzione delle opere, egli proponeva di dividere le confidenze in quattro categorie: a) eseguire a completo carico dello Stato quelle che non avevano fondi propri (lago di Averno, saline di S. Giorgio); b) per quelle le quali erano allora a carico dello Stato per il solo fatto che dopo la legge del maggio 1855 non s'era avuto tempo o modo di provvedere altrimenti (es. confidenza del Budello presso Gioia), invitare i prefetti a riunire in consorzio i privati, i comuni e le provincie per formare il fondo necessario per il prosciugamento dei lavori, accordando al consorzio, ove venisse richiesta, la facoltà di assumere i lavori, altrimenti sospendere questi ultimi; c) quelle che avevano sufficienti fondi propri dovevano far da sè e rinunciare al sussidio governativo (es. bonifica del bacino del Sele); d) per quelle confidenze che non avevano fondi sufficienti alla continuazione dei lavori, o le cui spese d'amministrazione, di guardia, di manutenzione superavano l'attivo, dovevano essere aumentate le rendite con l'imposizione

(1) È l'opera, da noi frequentemente citata, che ha per titolo *Sulle bonificazioni esistenti nella terraferma dell'ex regno di Napoli*, relazione a S. E. il ministro d'agricoltura, industria e commercio F. de Blasiis, Milano, tip. degli Ingegneri, 1867.

di nuovi oneri, e formati consorzi tra provincie, privati e comuni, con un contributo da parte dello Stato solo « quando l'importanza generale della bonifica fosse reale, e riconosciuti e generali i vantaggi ». Se non si formavano i consorzi, i lavori dovevano essere senz'altro abbandonati. Sulla utilità massima di introdurre fra i meridionali il consorzio, egli insistè ripetutamente. « L'esempio della Lombardia e della Venezia vale a dimostrare quali risultati economici stupendi si possono sperare da tali associazioni ben comprese ». E sempre per abituare i meridionali all'idea del consorzio e per dar loro la sensazione concreta che il governo operava nel loro interesse, il Pareto era d'avviso che coloro i quali pagavano l'imposta per bonifica dovessero avere una certa ingerenza nell'amministrazione di ciascuna confidenza, in base al disposto dell'obliato art. 27 del decreto 11 maggio 1855⁽¹⁾.

Queste proposte, riguardate con molto favore dal ministro De Blasiis, ispirarono la maggior parte delle riforme amministrative dei primi anni dopo l'annessione, e furono in parte almeno accolte nella legge sulle bonifiche, che prende nome dal ministro Baccarini.

Dopo le numerose richieste di dati, di quadri e di notizie, e le reiterate promesse di voler radicalmente risolvere il problema della bonifica nelle regioni meridionali, c'era da aspettarsi che il governo italiano cominciasse veramente a metter mano ai lavori. Questo appunto si domandava da più parti. Il reale Istituto di incoraggiamento, rispondendo nella tornata del 12 febbraio 1863 per bocca del socio Giuseppe Novi ad un invito, del prefetto della provincia di Napoli, di fornire tutte le informazioni, su quanto s'era compiuto in materia di bonifiche e su ciò che rimaneva ancora da fare, dopo di aver esposto quanto soprattutto dai Borboni era stato operato, rilevava con coraggio che tutte quelle informazioni frequentemente richieste dal governo erano « messe avanti più a mostra di bene che ad utile universale », avvertiva essere tempo che i « propositi divenissero fatti », e

(1) Il decreto d'istituzione delle commissioni locali di vigilanza per le bonifiche napoletane, del 26 ottobre 1867, è nella *Raccolta di leggi*, 1878, pagg. 305-7.

che per questo « i mezzi, non le parole erano necessari »; e alla circolare del ministro Pepoli rispondeva che era inutile insistere ancora una volta nel « proclamare verità ormai conosciute ed ammesse, o nel suggerire ripieghi e trovati che uscissero dal noto, ma era tempo ormai di entrare risolutamente nel campo delle utili applicazioni, ed a far ciò, studi preliminari, cifre, piante, profili erano necessari e non parole »; affermava che la bonifica dei ristagni non poteva essere ancora procrastinata senza grave danno, essendo « questione di vita o di morte per le popolazioni », e concludeva che « l'invasione della civiltà », migliorando l'aria e liberando i terreni dalle acque, fertilizzando le terre e rimboschendo i monti, avrebbe « attirato le popolazioni nei piani e nelle valli isterilite, donde l'invasione delle barbarie le aveva fatte rinculare verso i monti ». Era l'eco dei bisogni della popolazione, la protesta contro la complicata burocrazia piemontese, lenta nell'intuire, più lenta ancora nel passare all'azione, soprattutto poi in fatto di opere pubbliche da compiere in regioni lontanissime dalla capitale, messe in condizioni agrarie, climatiche, demografiche profondamente diverse da quelle dell'Italia settentrionale. Era anche la voce sia degli scontenti del nuovo ordine instaurato nel '60, sia di quanti erano incerti del domani, sia infine di quanti, sicuri che dalla proclamata libertà e dalla fusione del regno delle Due Sicilie con la più grande Italia si sarebbero schiusi nuovi orizzonti, erano impazienti di vedere i supremi vantaggi di quell'era novella da essi troppo a lungo sognata.

Indice delle aspirazioni e dell'interesse che alcuni ponevano all'immediata esecuzione delle bonifiche è un gruppo di domande di concessione per irrigazioni o per liberare i terreni dalle acque, avanzate subito dopo il 1860 da privati e da società costituitesi a quello scopo; quella, ad es., di tal Leonino Vinciprova per ottenere la concessione d'irrigare i terreni della provincia di Salerno, della Capitanata e di Campobasso; l'altra del marzo 1861 di Mario del Tufo dei marchesi Martino, per una concessione « di bonifica di terre paludose, stagni, laghi, canalizzazione di fiumi per l'importo non superiore a 150 milioni », cioè di tutte le terre del regno che ne avevano bisogno, da compiere in

dodici anni col concorso del governo, richiesta di cui fu presentata copia ad un commissario straordinario inviato da Torino dal Ministro dei LL. PP. e allo stesso Ministro, ma senza neppure l'ombra d'un progetto, e non presa perciò neanche in considerazione, per quanto il Ministro avesse scritto di suo pugno che « *giocava* al governo liberare siffatto genere di lavori alla industria privata »; quella per la concessione delle bonifiche di Agnano, di Baia, del basso Volturno, delle colline del Patria, dell'agro aversano; quella infine di tal Domenico Sabatini, abitante in via Chiaia n. 232, che chiedeva non solo di sfruttare tutte le miniere e le cave del regno per conto suo e d'una società per azioni, che egli prometteva di « formare con capitali stranieri di 50 milioni », ma anche di tutte le bonifiche « da iniziare o già iniziate », per le quali avrebbe costituita una compagnia di 40 milioni di capitale straniero (1).

Queste proposte, se anche abbastanza vaghe, se anche non accompagnate dai relativi progetti, la cui compilazione costava fatica e spese, che i proponenti dichiaravano non voler affrontare se non avessero la certezza di ottenere la concessione, stanno a dimostrare il bisogno realmente sentito e la convenienza, sia pure da parte di gruppi di alcuni capitalisti, che le bonifiche venissero compiute al più presto.

La più grande lentezza, invece, caratterizza l'azione del governo circa le opere pubbliche nell'Italia meridionale. Appena nel 1865, non meno cioè di cinque anni dopo l'unità, venne ordinato ai direttori di circoli di studiare progetti completi di bonifica con l'ammontare delle spese, senza i quali si capiva bene essere impossibile giudicare della sufficienza o meno delle risorse di una confidenza per compiere le opere di bonificazione, e si doveva procedere alla cieca senza conoscere se si potevano terminare le opere spendendo man mano le somme disponibili. Ma fino a tutto il 1867 non erano stati ancora compilati i richiesti progetti, nè si sapeva quali fossero i lavori necessari per

(1) Questi documenti sono nell'Archivio di Stato di Napoli (Carte de Ministero di agricoltura, industria e commercio riguardanti diverse concessioni, *Bonifiche*, 1861, fascio 18, pacco 397, fasc. 227).

completare le bonifiche iniziate dai Borboni, nè in quanti anni, nè le spese. Dai quadri che dà il Pareto (1) risulta che verso la fine del '67 erano stati approvati lavori dal ministero per lire 780.000, attendevano l'approvazione lavori per lire 1.150.000, ed erano in corso di studio lavori per circa lire 8.700.000. Erano stati ordinati, ma non ancora iniziati, gli studi di bonifica generale per undici tra le più importanti zone dell'Italia meridionale; ma si era ancora assai lontano dal vedere compilato e approvato un solo progetto per bonifica completa. Per nessuna delle confidenze, per le quali si lavorava, era stato preparato un progetto completo, meno che per il lago Salpi, che però dovette essere modificato avanti l'approvazione ministeriale. Ancora nel 1867 esisteva appena qualche raro progetto per operazioni di non grande importanza, mentre delle operazioni considerevoli o non si era affatto intrapreso lo studio o si era appena al principio. Mancando i progetti, e per questo non potendo neppure costringere gli interessati a concorrere alle spese di cui era ignoto l'ammontare e il periodo entro il quale doveva avvenire il rimborso, ogni anno, perchè non si fossero abbandonate del tutto le opere e non si fosse perduto in breve ora il lavoro e le spese per lungo tempo sostenute, si ricorreva al Parlamento per un sussidio. E questo veniva regolato sulle condizioni dell'erario pubblico e non già sulle necessità dei lavori. Anche la ripartizione del sussidio fra le singole bonifiche dell'ex regno di Napoli avveniva non già in base all'effettivo bisogno di esse, ma con criteri... geografici. Così, per es., del milione di lire elargito dallo Stato nel 1864 alle 46 confidenze di terraferma, ben lire 912.000 furono distribuite alle provincie di Terra di Lavoro, di Napoli, del Principato Citeriore (e fra esse ben 572.000 lire, cioè più della metà, furono assorbite dalle sole confidenze del basso Volturno e dei Regi Lagni), e appena lire 88.000 furono date alle rimanenti provincie (2). E mentre, per es., tutte le Calabrie

(1) PARETO, *Sulla bonificazione delle paludi*, 1867, pagg. 50-56.

(2) Riportiamo in Appendice (doc. VI) l'interessante documento. Il Pareto avverte che il bilancio del 1864 è ancora suppleggiù identico a quello di altri anni.

percepivano un sussidio di lire 20.000, e i 100.000 ettari di Terra d'Otranto avevano appena 10.000 lire, il modesto lago di Fusarone aveva 30.000, il piccolo lago d'Averno 50.000 e 100.000 lire il bacino del Sarno.

Per un certo numero d'anni, pur essendosi detto un gran male dell'amministrazione borbonica, il governo italiano non fece che curare soltanto la manutenzione delle bonifiche iniziate anteriormente al 1860, o poco altro più. Troppi altri compiti volsero altrove le cure dello Stato. Problemi più urgenti e più gravi richiedevano una sollecita soluzione, quali la guerra, le spese per l'unificazione territoriale della penisola, la difesa nazionale, la ricostituzione dell'esercito, la creazione di una marina da guerra, la costruzione delle ferrovie, che rendessero meno estranei tra loro i popoli delle differenti parti d'Italia, l'organizzazione dei porti, la sicurezza all'interno, la lotta contro il brigantaggio: un complesso cioè di problemi politici ed amministrativi che gravavano, quale più quale meno paurosamente, sulla debole ossatura del giovane Stato italiano.

VII. *Caratteri e tendenze della legislazione italiana in materia di bonifica fino alla legge Baccarini.* — Il minore interesse per le bonifiche trova la sua spiegazione anche nel concetto che i ministri del tempo ebbero della loro natura e dei loro intendimenti. Il governo borbonico, lo abbiamo già rilevato, aveva chiaramente compreso che ogni bonifica portava ad un miglioramento dal punto di vista non solo agrario, ma anche igienico, e aveva ormai accettato nella legislazione il principio che la bonifica non consistesse semplicemente nel liberare la terra dalle acque, ma nel prosciugare finanche l'ultimo specchio d'acqua, nel regolare il regime idraulico della montagna, nel rimboschimento, nel rinsaldamento del terreno e dell'abitato, nella colonizzazione, nell'appoderamento, nella coltura intensiva, nell'irrigazione. È vero che non attuò compiutamente questi principi che in una sola bonifica, ma i lavori e le opere qui e là compiuti, sia pure alquanto disordinatamente, dall'amministrazione generale, dimostrano che il problema della bonifica era inteso con molta larghezza. L'organismo burocratico, la legge che disci-

plinava la materia delle bonifiche, l'amministrazione delle confidenze, se non erano perfette, erano però perfettabili. Non diftavano notevoli qualità tecniche in coloro che erano preposti alla direzione di quel ramo delle opere pubbliche. E il governo aveva capito il gran peso che avrebbe esercitato sulla salute pubblica e sulla produzione del regno liberare tanta parte delle terre dalle acque e restituirle all'agricoltura.

Gli uomini di governo del Piemonte erano invece ignari della gravità del problema del paludismo meridionale.

Essi erano cresciuti in un ambiente che non conosceva il fenomeno del paludismo, sia che la naturale giacitura del terreno non vi si prestasse, sia che il lavoro operoso di centinaia di generazioni, anteriori a quella della metà dell'800, avesse trasformato profondamente il suolo e utilizzate magnificamente le acque, adibendole all'irrigazione. Essi non conoscevano la tristissima desolazione della palude malarica, non il disordine, così largo, così generale, delle montagne meridionali spoglie di alberi, degradanti continuamente o frananti verso il piano. Il governo piemontese aveva buone tradizioni e solide qualità amministrative; e il disboscamento e il disordine delle acque e i mali della regione non erano andati tanto oltre come nel regno di Napoli. È naturale quindi che la legge piemontese del 20 novembre 1859, n. 4754 sulle acque e sui lavori pubblici non contemplasse affatto l'istituto della bonifica, nè prevedesse le sistemazioni montane, la costruzione di acquedotti e di altre opere igieniche che hanno molta importanza per tanta parte della popolazione italiana, nè considerasse talune primordiali esigenze di vita sociale connesse a quella materia. Quei problemi, infatti, non esistevano, come tali, per un paese progredito, qual'era il Piemonte: non esistevano, perchè erano stati già risolti.

Ma se quella legge corrispondeva sostanzialmente alle condizioni di fatto che s'erano create nel Piemonte verso la metà del secolo XIX, così non fu quando essa passò nello spirito e nella lettera della legge sulle opere pubbliche dello Stato italiano del 20 marzo 1865, n. 2248, allegato F. Anzitutto furono ignorate molte di quelle necessità primordiali inscindibili da qualunque forma di vita sociale; poi per quei pubblici bisogni, di cui

non si poté sconoscere la importanza e la necessità dell'intervento statale, questo fu subordinato ed apprezzato solo secondo quelle particolari condizioni fisiche ed economiche della regione piemontese. Così non solo non furono considerati nella legge del '65 i problemi del rimboschimento montano e delle bonifiche dei terreni e delle crete malarigene del Mezzogiorno, ma la qualità di opere pubbliche, e quindi il dovere da parte dello Stato di accollarsene l'onere, venne riconosciuto semplicemente a quelle che ancora mancavano in una regione, solcata da corsi d'acqua perenni e non già intermittenti, bene arginati e regolati, favorita da una buona distribuzione di abbondanti piogge, e sistemata da cure secolari sotto il riguardo idraulico ed agrario⁽¹⁾. La difesa idraulica, come osserva giustamente Eliseo Jandolo, fu considerata come prevalente compito di conservazione dei fiumi arginati e dei loro confluenti, essi pure arginati (opere idrauliche di seconda categoria), e la difesa contro le acque fu volta a mantenere e a migliorare le opere esistenti, piuttosto che a dotare di nuovi lavori un paese che ne aveva bisogno e che trovavasi in un gravissimo disordine idraulico.

Così si spiega pure perchè l'irrigazione fosse riguardata come argomento d'interesse privato da lasciarsi alla cura degli interessati, riuniti o no in consorzi volontari, e perchè lo Stato se ne disinteressasse. La legge del 20 marzo 1865 stabiliva infatti che lo Stato contribuisse alle spese fatte « dai consorzi e dai comuni » (non dai singoli cittadini, dunque!) « pei lavori di difesa

(1) La legge del 20 marzo 1865 comprendeva fra le acque pubbliche « rivi, laghi, fossati, colatori naturali e canali di scolo naturali, di qualche importanza »; il cod. civ. (art. 427) solo « fiumi e torrenti ». L'antinomia, che dette origine ad una notevole letteratura in proposito (cfr. per tutti la classica opera di SEB. GIANZANA, *Sulle acque nel diritto civile italiano*, 1883 e S. DOM. TIEPOLO, *Le acque pubbliche nella legislazione italiana*, Torino, Utet, 1889), venne risolta dal Consiglio di Stato il 23 ottobre 1866 e 23 febbraio 1867, e con legge 10 agosto 1884, n. 2644, art. 25. Lo Stato s'impegnò di formare l'elenco dei corsi d'acqua pubblici ai fini delle concessioni per derivazione. Quelli per la Calabria e la Basilicata e per trentadue altre provincie sono nella *Relazione dell'amministrazione del Demanio pubblico e patrimoniale per l'esercizio finanziario 1907-1908*, pag. 109 e segg.

contro fiumi, torrenti e corsi minori d'acqua » in due casi soltanto: quando quei lavori giovassero « alla navigazione e alle opere nazionali » (art. 97), e quando « per proteggere contro le acque i loro abitati, i comuni sottostavano a spese eccedenti le loro forze economiche » (art. 99); ma il sussidio statale era subordinato alla iniziativa della provincia e del comune o dei consorzi che dovevano preventivamente approntare i progetti relativi, ed imporre una tassa sui cittadini o sugli interessati. Ecco un complesso di condizioni che difficilmente si davano nel regno di Napoli! Non raro fu il caso che si discutesse quali fossero i requisiti pei quali un'opera meritasse l'attributo di « nazionale ». Certo è che nel Mezzogiorno opere idrauliche furono assai poche. Fiumi navigabili il Mezzogiorno non ne aveva neppure uno, se si escluda l'ultimo tratto del Sarno da Scafati al mare, mentre ne aveva, come è noto, il Settentrione. Lo stato deplorabile delle finanze comunali, la povertà dei bilanci delle provincie, il reddito abitualmente basso dei terreni da difendere dalle acque e l'abbandono e il senso delle cose morte che dominavano l'ambiente meridionale, furono di ostacolo a che i comuni e le provincie prendessero l'iniziativa di rinsaldamento e di difesa dell'abitato, iniziativa certo non favorita, nè stimolata dalle formalità cui dovevano attenersi i comuni, ai quali era fatto obbligo, fra l'altro, di ottenere il « parere ragionato dell'ufficio del Genio civile sia sul merito del progetto, sia sull'interesse che aveva lo Stato all'attuazione di esso », e di presentare il bilancio finanziario⁽¹⁾.

Si capisce quindi che nell'Italia meridionale l'abbandono e il disordine idraulico dovessero aumentare, e che interi paesi fossero minacciati dall'insidia delle acque e rovinassero. Ciò non ostante, lo Stato non interveniva, sia perchè non v'era alcuna di quelle condizioni che la legge del '65 poneva come indispensabili presupposti all'intervento, sia perchè le condizioni del bilancio, la crisi del credito, i bisogni più generali e più urgenti di tutta la nazione, ai quali abbiamo accennato, la ignoranza stessa della

(1) Cfr. oltre la legge del 20 marzo 1865 citata, anche la circolare del Ministero dei LL. PP. del 10 febbraio 1880, div. VI, n. 10098/635, che è pubblicata nella spesso citata *Raccolta delle leggi*, Appendice I, pagg. 14-17.

gravità dei problemi meridionali fecero volgere altrove l'attenzione e le cure dello Stato.

Ma la realtà non poteva non finire per imporsi. Una grande impressione produsse nel paese la relazione che scrisse il Pareto dopo aver visitata tutta la penisola per incarico del Ministro, secondo la quale il « territorio malmenato dalla malaria » ammontava all'88^o/₁₀₀ della intera superficie del regno, cioè a ettari 2.291.883, mentre le plaghe paludose si stendevano per 763.960 ettari. Era impossibile che del miglioramento di tanta parte del territorio nazionale lo Stato si disinteressasse, e lasciasse fare completamente ai privati. La legge del 20 marzo 1865, articolo 131, aveva promesso una legge speciale sul bonificamento delle paludi. Di questa appunto si sentiva vivamente il bisogno, a misura che più gravi si rendevano i mali del paese e più urgenti s'imploravano i soccorsi, e le cure dello Stato si volgevano a riordinare l'interno del paese.

La legislazione in materia di bonifica ebbe duplice svolgimento: da un lato mirò a slargare il concetto ispiratore della legge da quello primitivo, secondo il quale le bonifiche erano considerate come compito dei privati, in quello più largo per il quale, avendo esse finalità pubbliche e conseguendo vantaggi di carattere pubblico, agrario ed igienico, dovevano essere in gran parte compiute a spese degli enti pubblici e soprattutto dello Stato, dall'altro accentuò sempre più la tendenza, mantenutasi fino a qualche decennio, a considerare le singole provvidenze e le opere pubbliche separatamente, secondo la loro diversa indole tecnica.

La mancanza non solo di statistiche generali esatte, ma anche d'informazioni attendibili che la distanza grande dei paesi e il difetto di comunicazioni rendevano assai difficili, la conoscenza imperfetta dei luoghi e della natura delle varie bonifiche non fecero intendere ai legislatori l'importanza delle bonifiche dal punto di vista igienico e da quello tecnico agrario. Se si conosceva, più o meno superficialmente, che un certo nesso correva tra paludismo e malaria, s'ignoravano però tutti gli effetti che la palude aveva in rapporto alla salute pubblica e all'incremento della popolazione; s'ignorava quante migliaia di vittime

cadessero ogni anno rovinate dalla malaria, e come intere popolazioni venissero infiacchite dalla cachessia palustre. Sfuggiva così uno degli aspetti più gravi e più importanti del vasto problema, e si considerava il beneficio derivante dalla bonifica come un fatto di natura esclusivamente locale, in quanto i terreni aumentavano di valore « per la maggiore facilità di coltivarli e per l'aumentata popolazione » (1). Si tenevano d'occhio i grandi vantaggi che potevano derivare all'agricoltura, e si citavano a questo proposito esempi di regioni di varie parti d'Italia che avevano triplicato, quadruplicato e anche decuplicato (2) il reddito in seguito alla bonifica. Ma anche in questo campo assai vagamente e in modo affatto incerto; non meritando piena fiducia i dati forniti dai Prefetti, le cui fonti d'informazione erano quanto mai imprecise e malsicure. Si poteva semplicemente affermare che se « in moltissime circostanze il bonificamento d'una palude poteva riuscire una lucrosa speculazione per la grande fertilità dei terreni » emersi dalle acque, che venivano così sottoposti a coltura, in altre invece la miglioria derivante da prosciugamento e da colmate di paludi poco estese non poteva essere così notevole da ripagare le spese. Ma si osservava tuttavia in tali casi che la superficie bonificata sarebbe stata quasi sempre una frazione di quella che per il risanamento dell'aria avrebbe goduto il beneficio di una migliore coltivazione (3). Si tornava così per altra via a distinguere, come aveva fatto la legge borbonica del 1855, il perimetro di beni interessati, che solo indirettamente venivano a risentire vantaggio per effetto della bonifica, dal perimetro tecnico dei terreni da liberare dalle acque e da sistemare.

Messo come unico scopo della bonifica il miglioramento agrario, è naturale che venissero considerati su uno stesso piano

(1) Disegno di legge, 18 novembre 1862 del ministro Pepoli, sessione 1861-2, n. 349, Relazione ministeriale, pag. 6.

(2) Qualche decennio più tardi, nel 1897, il FURNARI (*Seconda relazione*, pagg. 17-8) ricordava esempi di reddito di 31, di 40 lire ad ettaro e casi in cui l'estaglio d'affitto da lire 3 per ettaro anteriormente alla bonifica, salì a 120, e in qualche anno fino anche a 200, dopo la bonifica.

(3) PARETO, *Sulle bonificazioni*, ecc., 1865, pag. 58; *Relazione del disegno di legge Pepoli*, pagg. 5-6.

tutti i mezzi atti a conseguirlo: bonifiche, irrigazioni, fognature, sistema antico, quest'ultimo, ma tornato, verso la metà dell'800, in grande onore come uno dei mezzi precipui per opera di civile progresso⁽¹⁾. Questo fu appunto il principio da cui partiva il progetto di legge Pepoli del 18 novembre 1862 ch'era un compromesso tra la legislazione francese, quella italiana e quella sarda. Affermato ancora una volta il principio della proprietà speciale delle paludi e dei terreni paludosi, si confermava nel modo più chiaro che lo Stato aveva il diritto di imporre le bonifiche a carico degli interessati e perfino di poter disporre, sia pure in via provvisoria, del plusvalore dei fondi. Si confermava così l'utilità pubblica e in alcuni casi la necessità delle bonifiche, e si giustificava l'intervento dello Stato; ma si era ben lontani dal considerare funzione di Stato il provvedere ad essa. Si dichiarava, è vero, che potevano essere eseguite dallo Stato, ma solo « in caso tutt'affatto eccezionali », e sempre, ben inteso, a spese degli interessati in proporzione dei benefici da essi ricavati, benefici consistenti nell'aumento di rendita sia dei terreni prosciugati o colmati, sia nella cessazione o diminuzione della malaria nei terreni circostanti la palude. Quel disegno di legge segnava, come è evidente, un forte regresso di fronte alla legge napoletana sulle bonifiche, ma ciò non impedì che alcuni principi fossero accolti ed elaborati in progetti e in leggi successive.

Un passo avanti si fece col progetto Manna, approvato dal Senato e presentato alla Camera dei Deputati il 22 luglio 1864, il quale considerava le bonifiche come « un bisogno vivamente sentito da due grandi interessi, quello della pubblica igiene e dell'agricoltura »⁽²⁾; e dimostrava la necessità di « conciliare il rispetto della proprietà privata con lo scopo di conseguire il beneficio della salute pubblica e del pubblico vantaggio coi mezzi

(1) Anche il Cavour il 15 febbraio 1859 aveva presentato un progetto di legge, nel quale numerava i vantaggi derivanti dalle fognature o drenaggi, e proponeva, fra l'altro, la estensione della servitù di acquedotto coatto alle fognature. *Atti parlamentari, Camera dei Deputati, VI legislatura, sessione 1859, n. 11.*

(2) *Atti parlamentari, sessione 1863, n. 264; Relazione, pag. 2.*

più efficaci per conseguire il prosciugamento dei numerosi terreni paludosi, incolti ed esalanti esiziali miasmi »⁽¹⁾. Ma si era ancora lontani dal concepire il bonificamento nei riguardi igienici come funzione di Stato. Se si vedeva l'impossibilità di mutare per le bonifiche in corso le norme vigenti, si peggioravano in un certo senso le disposizioni proposte dal Pepoli, proibendo d'intraprendere nuove bonifiche da parte dello Stato, di dare sussidi e guarentigie, di cedere beni demaniali senza apposita legge; e di cedere a provincie, a comuni, a privati le bonifiche che erano state, per effetto delle leggi anteriori al 1860, già iniziate dallo Stato col concorso delle provincie e dei comuni, propositi che solo le gravi condizioni finanziarie in cui versava il bilancio e gli splendidi risultati dei consorzi dell'Italia settentrionale e centrale potevano in parte giustificare.

La legge del 20 marzo 1865 sui lavori pubblici ammise la distinzione fra paludi private e le pubbliche; e mentre regolava chiaramente le prime con norme di diritto privato, prometteva per le altre una legge speciale. Ma l'aver accolta quella distinzione, sia pure implicita, fra paludi pubbliche e private, non impedì al ministro Broglio in un suo progetto di legge relativo alle bonifiche, del marzo 1868, di continuare a condannare il sistema dell'assunzione diretta da parte dello Stato, pur riconoscendo che del maggior valore derivante dalle bonifiche, calcolato in 1 miliardo e 700 milioni, l'erario si sarebbe certo avvantaggiato. Ancora una volta s'affermava che per molte bonificazioni, oltre al vantaggio immediato offerto dal maggior valore acquistato dai terreni sommersi o malsani ve n'era « un altro, spesso molto importante pei comuni e le provincie dove le bonifiche s'eseguivano, dipendente dal miglioramento dell'aria nei centri stessi di popolazione e dalla facilità di comunicazioni fra le diverse parti del territorio, non più separate dai ristagni ». Tuttavia se si riconosceva una finalità igienica nelle bonifiche, queste non erano ancora considerate come opere pubbliche, e perciò d'interesse statale. Si ammetteva solo che lo Stato potesse

(1) *Senato del regno, sessione 1863, n. 40 bis, pag. 12.*

avere un interesse indiretto, in quantochè la migliorata salute si traduceva in forza fisica e quindi produttiva, ossia in capitale attivo per la produzione nazionale: e perciò esso poteva, secondo la sottile distinzione del Broglio, imporre l'onere del contributo alle provincie e ai comuni, ma non poteva essere obbligato ad accordare sussidi e speciali guarentigie, se non per mezzo di una legge speciale (1).

Anche il progetto di legge del ministro De Vincenzi del 15 marzo 1873 è ispirato allo stesso concetto angusto che «le bonificazioni, per quanto vaste siano, non sono principalmente che opere d'interesse locale, nè hanno quel carattere di generalità, che solo in fatto di opere pubbliche, dà diritto a reclamare l'azione diretta dello Stato». Egli perciò pensava che i capitali enormi che occorreano per bonificare tanta parte delle paludi italiane non dovessero derivare dalla generalità dei contribuenti italiani, ma semplicemente dai possessori e da quei capitali che liberamente affluivano per condurre avanti l'opera delle bonifiche: in altre parole le bonifiche dovevano essere compiute dalle società e dai proprietari riuniti in consorzio (2). Ammetteva il De Vincenzi che alle bonifiche fossero legati un interesse agrario e uno igienico; e riteneva che solo per quello si poteva emanare una legge organica, mentre a raggiungere lo scopo igienico, bastavano quei provvedimenti che lo Stato credeva di poter prendere, nella sfera d'azione riserbategli dalla legge sulla salute pubblica, di volta in volta, con speciali disposizioni, quando si imponeva il bisogno di rimuovere le cause di insalubrità. Proibiva ai proprietari di tenere nei loro campi impaludamenti dannosi alla salute pubblica e codificava il principio dell'imposizione coattiva della bonifica, col concorso magari delle provincie, dei comuni, dello Stato e col contributo dei proprietari finitimi ai fondi da bonificare.

Il progetto incontrò numerose ostilità e non giunse neanche in porto. Tra gli oppositori fu un colto funzionario, il Maiuri,

(1) *Atti parlamentari, Camera dei Deputati*, sess. 1867, stamp. n. 87.

(2) Ministero dei LL. PP., *Provvedimenti legislativi intorno alle bonificazioni*, Roma, 1873, pag. 33 e segg.

ispettore delle bonifiche meridionali, assai poco fiducioso nella iniziativa privata, giacchè per esperienza conosceva «di che difficile tempra fossero i proprietari delle provincie meridionali d'Italia, più o meno ricchi, dotti e ignoranti, patrizi e borghesi». Ricordati gli esempi delle principali bonifiche meridionali, dei Regi Lagui, del Fucino, del basso Volturno «compiute e mantenute o largamente sussidiate dallo Stato», egli concludeva che se le «bonifiche di mortifere e sterminate lande, potevano compensare o no le spese sostenute per compirle, avevano però sempre un vantaggio mediato, ed eran sempre sorgenti di benessere; a poco a poco risanavano l'aria disperdendone le febbri palustri, rendevano coltivabili le terre isterilite dalle acque stagnanti, invitavano gli agricoltori ed anche i proprietari a dimorarvi, facevano sorgere case, ville e paesi, crescere uomini più vigorosi e via via prosperare l'agricoltura e insieme prosperare le campagne circostanti e la fortuna privata e la pubblica: una vera conquista della civiltà sulla barbarie, a procurar la quale doveva essere il governo, primo e principale iniziatore e cooperatore» (1). E questo dovere di iniziare le bonifiche appariva tanto più proprio dello Stato, in quanto che questo aveva già cura diretta di 248 tra fiumi, torrenti, canali e arginature dei più rilevanti corsi d'acqua. Se per questi spendeva forti somme, «perchè non doveva curare e bonificare a sue spese i pantani e le aride lande?» (2).

La tesi sostenuta dal Maiuri era quanto mai evidente e giusta. Ma perchè quei principi e il dovere da parte dello Stato a compiere le bonifiche fossero codificati, bisognò arrivare al progetto Baccarini del 3 dicembre 1878, divenuto finalmente legge 25 giugno 1882, n. 869. In questa per la prima volta si trova affermato il principio che allo Stato competono la suprema tutela e le ispezioni su tutte le opere di bonifica. Le bonifiche sono divise in due categorie: la prima comprende «le bonifiche che *provvedevano* principalmente ad un grande miglioramento igienico,

(1) MAIURI, *Osservazioni sulle bonifiche*, pag. 37.

(2) MAIURI, *ibid.*, pagg. 22-3.

e opere nelle quali ad un grande miglioramento agricolo trovavasi associato un rilevante vantaggio igienico»; la seconda categoria comprendeva le opere che non presentavano alcuno di quei precedenti caratteri. Le prime erano poste a carico dello Stato, col contributo, in ragione di metà della spesa, delle provincie, dei comuni e dei proprietari interessati, e dovevano poi essere consegnate ai proprietari stessi per la manutenzione. Le altre dovevano essere compiute dai privati, sia da soli, sia riuniti in consorzio, tanto per l'esecuzione quanto per la manutenzione; Stato, provincie e comuni interessati dovevano versare ognuno un decimo soltanto della spesa per l'esecuzione delle bonifiche, con facoltà di esigere dai proprietari interessati, a bonifica finita, il rimborso totale o parziale delle loro quote di contributo.

Con questa legge si ruppe definitivamente con i preconcetti che per un ventennio avevano opposto ostacoli insormontabili alla codificazione in materia di bonifiche; si abbandonarono i vecchi istituti della concessione a privati speculatori, essendosi ormai con l'esperienza dimostrate vane le illusioni di combinazioni finanziarie basate su ipotetiche plusvalenze che non offrivano al credito sicura garanzia, e si riconobbe, sia pure in linea subordinata, l'importanza del miglioramento igienico derivante dalle bonifiche. Venne affermato infine chiaramente la funzione dello Stato in ordine alle bonifiche. Posto ormai questo caposaldo nella legislazione con l'andare degli anni l'azione statale si andò man mano allargando e intensificando, e si andò esplicando in numerose provvidenze di varia indole, cospiranti tutte a risolvere questo o quell'altro aspetto del problema delle bonifiche, tra le quali provvidenze segna un punto culminante la legge per la lotta contro la malaria e per la fabbricazione del chinino di Stato, votata dal Parlamento, — auspici il Celli, il Fortunato ed altri, in seguito alle rivelatrici scoperte del Liveran, del Celli stesso e del Grassi, — estremamente salutare per il Mezzogiorno. Il dovere da parte dello Stato di combattere il paludismo fu considerato con l'andare degli anni ognora più imperioso; perchè sempre più chiaro apparve che la questione delle paludi non è d'interesse individuale locale, « ma una vera questione nazionale e sociale, nella quale lo Stato ha il diritto e il dovere di inter-

venire, come rappresentante della nazione e degli interessi collettivi del paese», come affermava, dopo un appassionato discorso, l'on. Brunelli discutendosi, nella prima tornata del 23 giugno 1893, intorno alle modificazioni della legge sulle bonifiche.

La legge Baccarini rimase per decenni fondamentale in materia di bonifica, e il suo criterio ispiratore trovò applicazione anche in altre leggi generali e speciali (es. sull'Agro romano). Ma e per il modo non certo felice con cui vennero definite le due categorie, e per l'organo che doveva attuare le bonifiche — il consorzio, — essa, se avvantaggiò l'Italia settentrionale, non fu certo favorevole alla resurrezione dell'ambiente agrario meridionale, nè contribuì a facilitare il prosciugamento delle paludi e a migliorare le lande flagellate dalla malaria.

È stato dimostrato troppe volte, perchè ci sia bisogno d'insistere, a conclusione di questa nostra ricerca, che quasi tutte le bonifiche meridionali, non importando un « grande miglioramento igienico », nè un « grande miglioramento agricolo associato ad un rilevante vantaggio igienico », non furono comprese nelle bonifiche di prima categoria. Dovevano perciò essere compiute unicamente dai « consorzi », a loro spese. Ma questi istituti, sorti spontaneamente e volontariamente organizzati nell'Italia settentrionale e centrale, e sostituitisi completamente allo Stato nel bonificamento idraulico e nel compiere a proprie spese la bonifica agraria, indipendentemente da ogni obbligo e da ogni precetto di legge, non allignarono, salvo assai scarse eccezioni, nell'Italia meridionale e nelle isole. Non solo, come fu asseverato, per mancanza di spirito di iniziativa; ma perchè, — a differenza dell'Italia settentrionale, dove i terreni fertili, facilmente e rapidamente risanabili nei riguardi idraulici, irrigabili, collegati ai mercati interni da comode strade, da ferrovie, da tramvie, prossimi ai mercati esteri e ai grandi porti, e industrialmente organizzati, erano in grado di assicurare redditi cospicui, che permettevano di affrontare altissime spese, facilmente rimborsabili in un giro relativamente breve di anni, — nell'Italia meridionale le zone da bonificare erano impervie, o con strade pessime, scarse e malamente tenute, senza ferrovie, nè tramvie, con enormi difficoltà d'accesso ai mercati dell'interno, con

lontananze il più delle volte eccessive dai mercati esteri e spesso anche dagli stessi porti serviti dalle grandi linee. Se a queste difficoltà, si aggiunge pure che le pochissime bonifiche di prima categoria del Mezzogiorno e delle isole comprendevano delle estensioni molto vaste, risanabili soltanto dopo un lento e dispendioso lavoro di colmata, si saranno accennate le principali cause per le quali, mentre nel nord i proprietari erano tratti ad unirsi ed a sostituirsi allo Stato per eseguire quei lavori idraulici che sono la base necessaria e preparatoria di qualunque trasformazione agricola, i proprietari del Mezzogiorno non avevano alcun interesse ad eseguire una bonifica, il cui risultato immediato importava la scomparsa, per un lungo volgere di anni, del reddito delle terre paludose e degli stagni pescosi. Conseguenza di tutto ciò fu che, mentre nell'Italia settentrionale dal 1882 al 1924 furono bonificati 328.669 ettari dichiarati di prima categoria, nel sud ne furono bonificati poco più di 4000 (la Calabria figura con appena 13 ettari!) dei 552.840 ettari che attendono ancora oggi l'opera e i capitali del bonificatore. Fatale errore, che ha ritardato per decenni la risurrezione delle terre paludose dell'Italia meridionale, e che, denunziato da tempo nel Parlamento e nel paese, è stato finalmente in teoria eliminato con la legislazione degli ultimi anni, specialmente del decreto luogotenenziale 8 agosto 1918, n. 1256, autorizzante il governo a concedere l'esecuzione di opere di bonifica non solo ai consorzi ma anche a privati singoli o riuniti in società, e dal Regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3256, che aggiorna l'ultimo Testo Unico delle leggi sulle bonifiche e sulle paludi, e dà delle bonifiche di prima categoria una definizione così larga da comprendere un numero più considerevole di opere riguardanti l'Italia meridionale.

VIII. *I nuovi orizzonti della legislazione italiana in materia di bonifiche.* — Man mano che si manifestavano i bisogni delle provincie italiane, che la legge del 20 marzo 1865 non era riuscito a disciplinare o ai quali aveva malamente provveduto, si andarono aggiungendo a quel primitivo ceppo nuovi, distinti rami di legislazione. Questi bisogni si vennero determinando con una grande specificazione soprattutto in fatto di acque.

Regolata questa materia quasi staticamente nella legge organica del 1865, si andò poi man mano specializzando e frazionando in categorie varie: sistemazione dei torrenti e d'altri corsi d'acqua (circolare 5 novembre 1886 del Ministero dei LL. PP.; legge 13 luglio 1911, n. 744), sistemazione idraulico-forestale dei bacini montani (Testo Unico 30 dicembre 1923, n. 3267), opere dirette alla navigazione interna (legge speciale 2 gennaio 1910, n. 9; Testo Unico approvato con Regio decreto 11 luglio 1913, n. 959), bonifiche di luoghi paludosi (legge 23 giugno 1882, n. 869; Testo Unico 22 marzo 1900, n. 195; Testo Unico 30 dicembre 1923, n. 3256), che ampliarono sempre più il concetto di bonifica fino a raggiungere quasi, con la successiva emanazione del Regio decreto-legge 18 maggio 1924, n. 753 sulle trasformazioni fondiarie, il limite della bonifica integrale; derivazione delle acque pubbliche in genere (legge 9 agosto 1884) per sfruttare il nostro patrimonio idraulico a scopo industriale (Regio decreto 9 ottobre 1919), per impianti elettrici (Regio decreto 2 ottobre 1919), per la costruzione di laghi e di serbatoi artificiali principalmente per immagazzinare acqua per forza motrice e per irrigazione (Regio decreto 9 ottobre 1919, n. 2161), per la provvista di acqua potabile sia per zone bonificate, sia per intere regioni (13 luglio 1911, n. 774; 20 luglio 1912, n. 712; acquedotto pugliese, legge 26 giugno 1902, n. 245).

Si vennero così man mano formando tante leggi, quante erano le singole categorie dei bisogni che si volevano appagare, e le opere che si volevano costruire. La sistemazione montana, il rimboschimento, i laghi artificiali, le arginature, le bonifiche, concorrenti insieme alla difesa del suolo e ad una migliore utilizzazione di esso, vennero riguardate come categorie distinte, soggette ciascuna ad un particolare regime giuridico e a finalità proprie. La materia delle acque fu considerata più nei suoi scopi d'igiene che a scopo economico e produttivo; l'irrigazione si ridusse, nonostante la voce ammonitrice del Cavour, ad un'impresa lucrativa di interesse privato; le vie di comunicazione furono tracciate più dall'intento politico-sociale di collegare centri di popolazione, anziché da quello economico di favorire la trasformazione agraria. Infine si spezzò ogni rapporto tra l'esecu-

zione delle opere considerate pubbliche dalla legge e quelle lasciate alla libera iniziativa privata: rapporto che invece è strettissimo nella realtà. Si perdette così di vista il territorio al cui riassetto fisico ed economico quelle opere dovevano concordemente servire; e di qui derivò nei rispetti dell'amministrazione centrale, come bene scriveva E. Jandolo⁽¹⁾, una crescente difficoltà a tener conto dei rapporti negativi e della concorrenza tra opera ed opera in una medesima zona, nonchè dei rapporti positivi e di concomitanza, pei quali i risultati di un'opera possono essere diminuiti o neutralizzati o intensificati o integrati dall'esecuzione di altri lavori di indole diversa.

Questa visione frammentaria del problema, la difficoltà del coordinamento e l'eccessiva specializzazione legislativa, se non hanno impedito di raggiungere buoni risultati nelle regioni più progredite dell'Italia, — per es. nella settentrionale, dove, poste ormai con lavoro secolare le fondamenta incrollabili della sistemazione dell'ambiente fisico ed economico, l'ulteriore compito, in fatto di opere pubbliche, si riduceva, come abbiamo accennato, ad un'azione integratrice e di perfezionamento, che per la stessa sua natura si scinde in provvidenze separate rivolte a fini limitati e particolari, e dove il concorso spontaneo dei privati si presenta sempre vigoroso e integratore delle deficienze legislative, — sono state invece dannosissime all'Italia meridionale e alle isole, dove l'opera di riassetto fisico, intralciata o ritardata da un complesso di difficoltà di ordine geologico, climatico, idrologico, è agli inizi, e dove ancora c'è tutto da fare⁽²⁾.

Così, da questo angusto modo di considerare le opere necessarie alla liberazione della terra dalle acque e alla restaurazione del suolo, si sono avute soluzioni frammentarie, unilaterali, inefficaci e quell'inutile o meno utile spreco di milioni ed anche di molti milioni, distribuiti talvolta a fine elettorale e sempre

(1) In DE STEFANI, *L'azione dello Stato*, pag. 17.

(2) Per queste considerazioni è da vedere il volume, assai suggestivo, di quell'eminente studioso che è A. SERPIERI, dal titolo *La politica agraria in Italia e i recenti provvedimenti legislativi*, Piacenza, Federazione ital. dei consorzi agrari, 1925, pag. 109 e segg.

senza aver prima raggiunta una chiara conoscenza della complessità e della inscindibilità dei numerosi problemi dell'ambiente agrario meridionale.

La distinzione tra difesa idraulica affidata allo Stato, e l'utilizzazione delle acque lasciata alla libera attività privata, ha reso estremamente ardua una razionale integrale regolarizzazione di esse, conseguibile appunto non solo mediante la difesa del territorio dalle acque, ma anche dalla utilizzazione di queste. Quella netta divisione è stata fonte di grandi ingiustizie per il Mezzogiorno, essendo male giustificabile, come ha osservato il Serpieri, che le opere necessarie a togliere l'acqua troppo abbondante dai terreni paludosi del Settentrione siano considerate pubbliche e poste in gran parte a carico dello Stato, e non accada lo stesso per le opere destinate a condurre l'acqua in terreni aridi; uno essendo lo scopo fondamentale, quello di aumentare la produzione. Anche la netta separazione fra sistemazione montana e opere idrauliche e di sistemazione del piano non ha avuto quasi alcun altro effetto, che quello di far consumare allo Stato centinaia di milioni, giacchè, mentre si cercava di rimediare ai difetti della infelice costituzione geologica e del disordine idraulico del piano, si lasciavano immutate le cause nell'alto. La separazione assoluta del problema delle comunicazioni da tutti gli altri problemi, che nella realtà delle cose sono più o meno direttamente con quello connessi, ha portato a tracciare un certo numero di strade di campagna inutili o meno utili, in alcune delle quali cresce l'erba, mentre la popolazione talvolta continua a servirsi delle vecchie vie mulattiere e dei tratturi, lungo i quali i mercati vengono più facilmente raggiunti. Il disinteresse dello Stato alle opere da esso riguardate come private, bonifica agraria, scoli, canali secondari per smaltimento di acqua, complemento di opere di carattere pubblico eseguite dallo Stato (bonifica idraulica, sistemazione dei bacini, rimboschimento, costruzione di canali principali), ha fatto sì che la finalità di queste ultime non sia stata nettamente raggiunta, appunto perchè è mancata la necessaria integrazione delle opere private. E così, spesso nel piano le opere di bonifica idraulica non sono state seguite da quelle di trasformazione agraria; e mancando questa, ed essendo