

Studi in onore di Angela Maria Bocci Girelli

a cura di
Marco Teodori e Rosa Vaccaro

FrancoAngeli

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

Studi in onore di Angela Maria Bocci Girelli

a cura di
Marco Teodori e Rosa Vaccaro

FrancoAngeli

Volume pubblicato con il contributo del Dipartimento Metodi e modelli per l'economia, il territorio e la finanza (Memotef), Sapienza Università di Roma.

Copyright © 2012 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

| | | |
|---|------|-----|
| Un saluto , di <i>Giorgio Alleva</i> | pag. | 7 |
| Introduzione , di <i>Antonio Di Vittorio</i> | » | 9 |
| Tra emergenze sanitarie e crisi finanziaria: l'inchiesta del Ministero dell'interno sui risanamenti urbani (1885-1905), di <i>Marco Bocci</i> | » | 13 |
| La seta nella storia dell'economia italiana, di <i>Cinzia Capalbo</i> | » | 28 |
| Fonti per lo studio delle comunità ebraiche nel Lazio meridionale tra tardo Medioevo e prima età moderna, di <i>Francesco Colzi</i> | » | 48 |
| <i>Impact Factor</i> , <i>Open Access</i> e valutazione della ricerca scientifica, di <i>Lucia D'Antone</i> | » | 60 |
| Aspetti storici della statistica: una visitazione sul tema, di <i>Anna Grassi e Francesco Maria Sanna</i> | » | 73 |
| Una grande azienda agraria umbra nella prima metà dell'Ottocento: la proprietà dell'Ospedale di Santa Maria della Misericordia di Perugia, di <i>Alberto Grohmann</i> | » | 88 |
| Ideologia e persuasione nella comunicazione politico-istituzionale spagnola, di <i>Anna Marras</i> | » | 106 |
| L'Europa di Carlo Sforza, di <i>Maria Grazia Melchionni</i> | » | 120 |
| La morfologia del sistema bancario italiano: persistenze e discontinuità, di <i>Sabrina Pastorelli</i> | » | 127 |
| Spese militari e crescita economica (1880-1939), di <i>Mauro Rota</i> | » | 141 |

| | | |
|--|------|-----|
| Riflessioni sull'aumento della produzione di bioenergia dell'agricoltura bolognese dell'Ottocento, di <i>Claudio Rotelli e Margherita Trementini</i> | pag. | 157 |
| La legislazione scolastica in Italia (1860-1948), di <i>Sara Sappino</i> | » | 172 |
| Il turismo balneare marino nel Viterbese: seconde case e strutture extra-alberghiere, di <i>Lidia Scarpelli</i> | » | 178 |
| Dalla produzione al consumo. Il controllo del mercato dei beni di prima necessità in età moderna, di <i>Donatella Strangio</i> | » | 194 |
| Non solo rendita. Tipologie gestionali e risultati economici in un feudo del Lazio nel Settecento, di <i>Marco Teodori</i> | » | 204 |
| Comuni capoluogo di provincia e piccoli comuni tra l'Unificazione amministrativa ed il 1912, di <i>Rosa Vaccaro</i> | » | 224 |
| Indice dei nomi | » | 243 |

Un saluto

di Giorgio Alleva*

Ho accettato con piacere di scrivere qualche riga per salutare come Direttore del dipartimento la professoressa Angela Maria Bocci Girelli. D'altra parte, la carriera accademica di Angela Maria si è sviluppata proprio in concomitanza con la storia del dipartimento della Sapienza dove ha prestato servizio per quasi trent'anni. Angela Maria ha infatti afferito al Dipartimento di studi geoeconomici, statistici, storici per l'analisi regionale fin dalla sua istituzione, partecipando in qualità di assistente ordinario insieme all'Istituto di Storia economica, del quale faceva parte dal 1975, alla fondazione del Dipartimento nel 1983. Si trattava di un progetto ambizioso, innovativo, coerente con la legge 380 del 1982 di riforma del sistema universitario, che oltre ai dipartimenti omogenei per ambito disciplinare prevedeva la possibilità di attivazione di dipartimenti tematici, che riunissero competenze e interessi scientifici diversi intorno ad uno specifico tema.

Con il nuovo dipartimento gli storici dell'economia, i geografi economici, gli statistici e i demografi della facoltà di Economia si impegnarono nella direzione dell'analisi regionale, sia da un punto di vista metodologico, sia applicativo. La lettura comparativa dei fenomeni economici e sociali che ne è risultata ha portato successivamente ad ampliare le competenze disciplinari del Dipartimento con l'afferenza, nel 1999, di ricercatori di settori riferiti alle lingue straniere europee, che hanno così fornito contributi significativi per la comprensione delle realtà etnico-culturali dei diversi paesi. In quella occasione Angela Maria ha condiviso insieme agli altri storici tale allargamento del Dipartimento anche all'area delle lingue straniere.

Nel Dipartimento e nelle sue articolazioni precedenti, nel corso del tempo, hanno svolto la propria attività ricercatori di valore internazionale: Fer-

* Sapienza Università di Roma. Direttore del Dipartimento Metodi e modelli per l'economia, il territorio e la finanza (Memotef).

dinando Milone, Livio Livi, Amintore Fanfani, Antonio Amato, Pierpaolo Luzzatto Fegiz.

Lo scorso anno, nell'ambito del processo di razionalizzazione e rafforzamento delle strutture universitarie previsto dal nuovo statuto della Sapienza, è stato istituito il Dipartimento Metodi e modelli per l'economia, il territorio e la finanza (Memotef), che è nato come aggregazione del Dipartimento di studi geoeconomici, linguistici, statistici e storici per l'analisi regionale con il Dipartimento di matematica per le decisioni economiche, finanziarie e assicurative, consolidando ed esprimendo a livello istituzionale una collaborazione già esistente tra i ricercatori dei due dipartimenti. Angela Maria ha condiviso fin da subito tale processo di aggregazione, partecipando attivamente al lavoro di progettazione del nuovo dipartimento e garantendo l'unità degli storici dell'economia anche in questa importante occasione di cambiamento nella vita della facoltà e nelle sue prospettive strategiche, tanto per il progresso delle conoscenze che per una didattica aderente ai mutamenti professionali.

A testimonianza dello spirito costruttivo con il quale Angela Maria ha operato nel dipartimento e nella facoltà menziono la sua costante partecipazione a diverse iniziative scientifiche trasversali, collaborando attivamente allo sviluppo delle pubblicazioni del dipartimento, all'organizzazione di seminari e di manifestazioni scientifiche, e contribuendo alle decisioni dipartimentali facendo parte degli organi di governo, come la giunta di dipartimento, e di gestione dei servizi, come la commissione biblioteca.

La sua attività scientifica si è anche indirizzata all'interazione con altre università italiane e straniere, promuovendo la costituzione di un'unità di ricerca all'interno del Centro interuniversitario di ricerca per la storia finanziaria italiana (Cirsfi) e la collaborazione scientifica del Dipartimento con l'Università Complutense di Madrid.

Solamente per ricordare un'iniziativa più recente, fu davvero encomiabile nel 2009 come Angela Maria curò l'organizzazione del Convegno internazionale in occasione del centenario della nascita di Amintore Fanfani: una riflessione corale sulla figura e sul pensiero dello statista ed economista italiano che fu per oltre vent'anni direttore dell'Istituto di Storia economica della Facoltà di Economia della Sapienza.

Ma al di là di questi tratti della sua vita professionale, di Angela Maria Bocci Girelli mi piace sottolineare soprattutto lo stile, improntato alla gentilezza e alla cortesia, ma certamente non scevro da un'accorta risolutezza nel prendere decisioni e nel difendere le posizioni dell'area di storia economica, sia in dipartimento, sia nella facoltà.

Introduzione

di Antonio Di Vittorio*

Un gruppo di amici, colleghi e allievi della professoressa Angela Maria Bocci Girelli ha voluto offrire alla stimata studiosa, in occasione della conclusione formale della sua attività accademica, un segno del proprio apprezzamento e ringraziamento per quanto essa ha svolto negli anni della sua presenza nell'Università romana de La Sapienza nei vari ambiti in cui si è esplicata la sua funzione.

Tale segno è rappresentato da questo volume di “Studi in onore”, i cui Autori sono solo una parte di quanti avrebbero voluto o potuto partecipare all'iniziativa, se le esigenze organizzative lo avessero consentito. Va da sé, quindi, che gli estimatori della professoressa Bocci Girelli sono molto più numerosi di quanti non appaiano nel novero degli Autori di questo volume. Stima e apprezzamento che Angela Maria ha saputo guadagnare progressivamente nel suo ambiente di lavoro e nella più generale comunità scientifica di cui fa parte, da quando cioè, come assistente ordinario, nel 1975, è entrata nell'Istituto di Storia economica della Facoltà di Economia e Commercio dell'Università La Sapienza di Roma, Istituto diretto all'epoca da Amintore Fanfani, uno dei padri fondatori della Storia economica. Nel 1985 Angela Maria nel suo iter “accademico” approda al ruolo degli associati per il gruppo disciplinare “Storia economica” e nel 2002 a quello degli ordinari per lo stesso gruppo disciplinare, rimanendo sempre nella stessa Università. Anche nell'attività didattica Angela Maria svolge il suo tirocinio nella stessa sede universitaria – che nel frattempo è andata aprendo sedi decentrate in altre località laziali –, passando progressivamente da insegnamenti settoriali del suo raggruppamento disciplinare a quello proprio di Storia economica, anche in connessione con il progressivo restringersi nel corso degli anni, per trasferimenti o per pensionamenti, della rosa di docen-

* Università degli studi di Bari. Presidente della Società italiana degli storici dell'economia (Sise).

ti di Storia economica. Processo quest'ultimo che porta Angela Maria gradualmente ad emergere come punto di riferimento per l'area storico-economica de La Sapienza, ruolo che si rafforza con il conseguimento dell'ordinariato e che permette di assicurare nella sede romana la presenza qualificata della Storia economica – in una linea di continuità da Amintore Fanfani in poi – pur tra l'altalena dei riordini totali o parziali degli studi universitari verificatisi a partire dal 1999 sino ad oggi.

Anche con una intensa e impegnativa attività didattica e accademica, Angela Maria ha prodotto alcune monografie che vanno ricordate, da quella su *Il setificio veronese nel '700* (del 1969) a quella su *Le terre dei Chigi ad Ariccia* (del 1983), all'altra ancora su *La finanza comunale nello Stato pontificio* (del 1992). Settori di interesse (l'agricoltura, la finanza pubblica) che si ampliano ulteriormente con i saggi prodotti nell'arco di attività della studiosa, mentre nuovi settori di interesse si dischiudono all'attenzione di Angela Maria nel corso della presente decade, quale quello sui gruppi professionali e il mondo del lavoro e, da ultimo, sull'industria dell'accoglienza a Roma, settore, questo, oggetto di indagini assai accurate e di grande significatività, che ha portato nel 2006 al denso volume su *L'industria dell'ospitalità a Roma. Secoli XIX-XX*, curato dalla stessa Angela Maria, con allegato *l'Atlante storico degli alberghi, locande e pensioni di Roma*.

Non si può chiudere questo breve cenno ad interessi ed attività scientifica della studiosa romana senza ricordare il Convegno internazionale su "Amintore Fanfani. Storico dell'economia e Statista", di cui essa si è fatta promotrice nel 2009. Si è trattato di uno dei più completi e qualificati incontri di studio che si siano avuti in occasione del centenario della nascita dell'illustre studioso ed uomo politico. Esso ha riaffermato l'immutato interesse da parte della Facoltà romana per l'area storico economica e per alcuni temi cari allo studioso e politico aretino, come quello del lavoro, oltre che sottolineare il richiamo ideale, per la stessa area di studi, agli insegnamenti dell'illustre Maestro.

I saggi racchiusi nelle pagine che seguono in parte si richiamano a temi toccati dalla studiosa a cui sono dedicati. Così è per quello di C. Capalbo sulla seta nella storia dell'economia italiana, di A. Grohmann su una grande azienda agraria umbra, di M. Teodori su un feudo del Lazio nel Settecento, di L. Scarpelli sul turismo balneare nel viterbese. Altri saggi affrontano tematiche riconducibili al più generale processo di sviluppo economico in una determinata area o periodo. Tra questi vanno ricordati quelli di S. Pastorelli sul sistema bancario italiano, di M. Rota sul rapporto tra spese militari e crescita economica, di D. Strangio sul controllo del mercato dei beni di prima necessità in età moderna, di R. Vaccaro sul ruolo dei comuni

capoluogo di provincia e piccoli comuni nel periodo postunitario (sino al 1912), sull'aumento di bioenergia dell'agricoltura bolognese dell'Ottocento (C. Rotelli). Altri saggi ancora affrontano temi assai diversificati tra loro, dalle comunità ebraiche nel Lazio (F. Colzi) alla valutazione della ricerca scientifica (L. D'Antone), dagli aspetti storici della statistica (A. Grassi e F. M. Sanna) alla ideologia e persuasione nella comunicazione politico-istituzionale spagnola (A. Marras), dall'Europa di Carlo Sforza (M.G. Melchionni) alla legislazione scolastica in Italia (S. Sappino), sino all'inchiesta del Ministero dell'interno sui risanamenti urbani tra 1885 e 1905 (M. Bocci).

Questo ampio e diversificato ventaglio di argomenti, che denota interessi scientifici e identità culturali dei loro Autori, mostra da quanti diversi ambiti provenga il desiderio di testimoniare la propria stima, il proprio apprezzamento, la propria riconoscenza ad Angela Maria Bocci Girelli. Da parte mia aggiungo l'augurio affettuoso affinché le doti esercitate nella sua funzione istituzionale ed il patrimonio di esperienza accumulato in una grande e prestigiosa sede universitaria possano trovare ancora occasione di esercitarsi da parte di Angela Maria nell'interesse della disciplina alla quale ha dedicato con assiduità il suo impegno di lavoro.

*Tra emergenze sanitarie e crisi finanziaria:
l'inchiesta del Ministero dell'interno
sui risanamenti urbani (1885-1905)*

di Marco Bocci*

Accanto alle società immobiliari, alle imprese costruttrici e alle banche, soggetto attivo nell'opera di trasformazione della città postunitaria fu lo Stato che, attraverso un *corpus* normativo stratificatosi nel corso del primo trentennio, affiancò l'iniziativa privata e, anche erogando una parte rilevante dei capitali necessari, agì da volano mettendo in movimento il meccanismo di rialzo della rendita fondiaria.

Tale intervento – come noto concentrato soprattutto nelle ex capitali – non acquistò però mai, pur nell'alternanza delle formazioni al governo e a differenza di quanto accadde per altre tipologie di opere pubbliche – strade, ferrovie, rete idrica – un carattere di organicità. Un atteggiamento, questo, frutto di varie cause: tra le più importanti, oltre alle costanti ristrettezze del bilancio statale, non è da sottovalutare la concezione predominante, almeno fino al termine degli anni Settanta, che faceva ricadere la progettazione e la gestione finanziaria delle modifiche urbanistiche sotto il diretto interesse delle amministrazioni comunali.

Si colse certo l'importanza dello sviluppo urbanistico: la legge del 1865 sull'esproprio per pubblica utilità segnò l'esordio di uno Stato che decideva di rivendicare la gestione del territorio, sia pure talvolta solo in linea di principio e non di applicazione pratica, e il diritto di organizzare lo stesso a vantaggio della comunità. Tuttavia, al di là di questa considerazione, il problema dell'autogoverno, e della misura di quest'ultimo, fu quello che principalmente occupò, per così dire, le “riflessioni” del potere centrale sulla città (cfr. Romanelli, 1986). Non è casuale che nelle discussioni parlamentari su tutte le leggi di stanziamento di fondi approvati negli anni

* Banca d'Italia. Le opinioni espresse non impegnano in alcun modo l'Istituto di appartenenza.

Settanta e all'inizio degli anni Ottanta furono tali temi a farla da padrone e non quelli delle condizioni effettive, potremmo dire socio-sanitarie, dei centri urbani e del loro adeguamento. In tal senso si può sostenere che la classe dirigente politica scontò un ritardo rispetto al paese, nel quale invece questi temi erano ormai ampiamente dibattuti.

La produzione legislativa successiva testimonia peraltro, pur all'interno del quadro generale citato in premessa, l'avvio di un dibattito prima sulla modifica della forma "fisica" dei grandi centri urbani (cfr. Tobia, 1991) e successivamente sul problema del risanamento a fini igienico-sanitari. Un dibattito nato – a qualche anno dalla crisi bancaria ed edilizia che si preannunciava – sulla scorta dell'esplosione dell'emergenza sanitaria e delle gravi difficoltà di bilancio di alcune città e dalla constatazione dell'eccessivo carico delle spese affidate ai poteri locali per il cambiamento degli assetti urbani.

L'epidemia di colera che nel 1884 sconvolse Napoli e, con uguale intensità, altre città italiane, determinò di fatto un nuovo approccio al problema della trasformazione urbana¹. Un approccio che poneva come elemento distintivo dell'intervento statale l'erogazione di capitali, in collaborazione con gli enti locali, non più per opere di carattere "politico" o "simbolico", o finalizzate ad assicurare il funzionamento della macchina dello Stato, come era stato per Roma, ma volte piuttosto a eliminare le cause prime delle emergenze sanitarie. Particolare attenzione, dunque, fu posta ai rifacimenti delle fognature, alle forniture di acqua potabile, agli sventramenti in grande stile per eliminare abitazioni fatiscenti.

Pur se anche in questo caso le modalità dell'intervento e di erogazione delle somme impegnate risentirono naturalmente delle preoccupazioni finanziarie per l'aggravio del bilancio dello Stato, i risultati finali furono assai discutibili e, inizialmente, gli interventi previsti dalla legge per il risanamento di Napoli furono allargati solo a comuni grandi e medi, la data del 1885 segnò tuttavia uno spartiacque. A partire da quel momento, infatti, e almeno fino ai primi anni del Novecento, il mutato atteggiamento verso le necessità di risanamento igienico-sanitario dei centri urbani nazionali trovò in tre applicazioni distinte e convergenti la sua concretizzazione. In primo luogo in un'attività conoscitiva, per la verità iniziata già nei primi anni Ottanta, tradottasi in inchieste ministeriali più approfondite e diffuse su tutto il territorio nazionale, a differenza di quanto accadeva in precedenza,

¹ Per la legislazione sanitaria del Regno fino alla promulgazione del codice sanitario del 1888, v. Della Peruta (1980) e Mantegna (1988, pp. 157-158).

favorite in ciò da una migliore organizzazione degli uffici statistici comunali e centrali. Quindi in un maggiore impegno finanziario di grandi e medie amministrazioni comunali in opere di “base”. Infine, in una produzione normativa tradottasi in una serie di provvedimenti che si articolavano dal 1887 al 1905, miranti a favorire il risanamento dei piccoli centri.

Per tracciare un primo, sintetico bilancio sui risultati conseguiti dallo Stato e dalle amministrazioni comunali nel settore dei risanamenti urbani, soprattutto in termini di impegno finanziario, ci è guida l’inchiesta che la Direzione generale della sanità pubblica del Ministero dell’interno completò nel 1908 e che raccoglieva i dati sulle opere compiute nel ventennio 1885-1905 (Ministero dell’interno, 1908).

La prefazione al testo, redatta dal direttore generale Rocco Santoliquido, individuava l’avvio dell’opera di risanamento dei centri urbani e rurali del paese appunto nella legge del 1885 e sottolineava come, a partire da quel momento, problemi di carattere igienico e sociale fossero balzati, anche grazie a un’intensa pubblicistica, al primo posto tra le emergenze cui trovare soluzione. L’indagine riguardava 295 comuni di varie dimensioni, non tutti quelli interessati da interventi del tipo descritto ma comunque quelli nei quali le spese furono maggiori. Lo scopo principale era quello di mostrare, attraverso l’elencazione dei lavori effettuati e il richiamo all’indice di mortalità, come i luoghi dove la popolazione italiana risiedeva fossero divenuti più salubri. Il lavoro si divideva in due sezioni. La prima nella quale, comune per comune, si provvedeva ad elencare le opere eseguite, ed una seconda in cui, oltre a fornire dati e tabelle riguardanti le somme impiegate nelle varie categorie di lavori², si riassumevano anche i prodromi e gli esiti di due leggi, quella del 1887 e quella del 1900, indirizzate a favorire in particolare i piccoli comuni, e si disegnava infine la nuova legge operante in tal senso, quella del 1905.

Il quadro generale della fase di intervento descritta nell’inchiesta è dunque da inquadrare in un momento ben preciso che vide, negli anni tra 1885 e 1893, il concentrarsi di un’attività di indagine e di produzione normativa provocate dalla crisi sanitaria del 1884. L’intervento dello Stato è simbo-

² I lavori erano ripartiti in 14 categorie: demolizioni, ricostruzioni edilizie ed apertura di nuove vie e piazze; edificazione di case operaie; lavori per la rete fognaria; lavori per approvvigionamento di acqua potabile; piani regolatori; mercati; macelli pubblici; cimiteri e crematoi; ospedali e luoghi di cura; fabbricati scolastici; altre opere (caserme, teatri, giardini, carceri); uffici d’igiene e laboratori di vigilanza igienica; stazioni di disinfezione; locali di isolamento per malattie infettive. Nei prospetti elaborati in questo capitolo si è provveduto ad unificare le ultime tre categorie. Le somme riportate riguardano tutte le spese sostenute dalle amministrazioni comunali e non solo quelle realizzate grazie all’applicazione delle leggi indicate nel capitolo.

leggiato dalla legge del 1885 e dal successivo codice di sanità del 1888, anticipato dall'inchiesta sulle condizioni sanitarie del Regno e seguito da quella sulle condizioni edilizie e demografiche delle grandi città italiane, nelle due versioni riferite al 1888 e al 1891 (Ministero dell'agricoltura industria e commercio, 1886, 1889, 1893). All'interno di queste linee di confine cronologiche si collocava la legge del 14 luglio 1887 n. 4791 per i prestiti agevolati ai comuni. Il provvedimento, che definì la direttrice lungo la quale si mossero gli interventi normativi successivi, segnò anche il definitivo ingresso in scena della Cassa depositi e prestiti la quale, a partire dai primi anni Ottanta, seppure non riuscendo a raggiungere il livello di intervento realizzato dalle grandi banche, aveva cominciato a esercitare un ruolo attivo nel settore edilizio, colmando in parte la lacuna che l'aveva vista in precedenza quasi assente dalla compagine dei "costruttori di città".

La Cassa depositi e prestiti, costituita nel 1857 dal Parlamento subalpino, raccoglieva i depositi obbligatori dei funzionari pubblici e di varie categorie di dipendenti dello Stato, le cauzioni e gli altri depositi a scopo giuridico, nonché i depositi volontari di privati, comuni, province, istituti di beneficenza, casse di risparmio, amministrazioni e corpi morali³. Con legge del 1875 fu prescritto che tutti i fondi eccedenti le necessità di servizio fossero impiegati in prestiti a province e comuni, in obbligazioni fondiarie e titoli di Stato, oppure versati in un apposito conto corrente con il Tesoro. Gli anticipi agli enti locali potevano essere concessi solo per l'esecuzione di lavori pubblici, acquisto di immobili o rimborsi di prestiti onerosi e le somme distribuite dovevano essere restituite entro un massimo di 25 anni, elevabile a 30 per i comuni rurali impegnati nella costruzione di strade obbligatorie o per la edificazione di fabbricati scolastici.

Se ci è impossibile indicare la quota impiegata in lavori pubblici nel periodo 1863-1869, mentre dal 1870 al 1874 l'erogazione di prestiti fu sospesa per carenza di fondi, la situazione cominciò a migliorare a partire dal 1877, quando si stabilì che le Casse di risparmio postali versassero i propri fondi alla Cassa depositi e prestiti. Nel periodo 1877-1882 furono erogati prestiti per oltre 184 milioni, di cui 97 milioni per lavori pubblici.

Con la legge del 1887, in vigore per il decennio successivo, il Parlamento autorizzò la Cassa a concedere per 10 anni ai Comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti mutui con ammortamento massimo di 30 anni, ad un tasso del 3% annuo, per opere destinate alla pubblica igiene. La

³ Per una rapida storia dell'istituto e dei suoi impieghi fino al 1882 v. Sachs (1885). Inoltre: Filippi (1998), De Cecco, Toniolo (2000).

somma annuale dei prestiti non doveva superare i 3 milioni ed il singolo mutuo le 20.000 lire e lo Stato assumeva il pagamento della differenza tra il tasso di favore e quello di mercato, aggirantesi attorno al 4,5%.

Del provvedimento si avvantaggiarono 995 comuni, che utilizzarono fondi per 13,5 milioni. Un impegno che, pur rappresentando solo una parte di quello complessivo della Cassa, risultava veramente modesto, e che pure si tradusse in un notevole aiuto per quei centri che mancavano di ogni rimedio atto a rendere più salubre l'abitato.

L'azione dello Stato, come scriveva Santoliquido nella prefazione all'inchiesta, si proponeva di essere sia d'incitamento «là dove tradizionale inerzia ritardava il soddisfacimento dei più urgenti bisogni» (Ministero dell'interno, 1908, p. 7), sia di integrazione, o sostituzione, delle amministrazioni locali «là dove disastri economici e bilanci stremati mettevano [...] nella dura necessità di non provvedere a servizi d'interesse collettivo» (*ibidem*).

La legge ebbe dunque un notevole successo e si riteneva da più parti che dovesse essere prorogata. Anche una apposita Commissione incaricata dal Consiglio superiore della sanità dichiarò che, visti i vantaggi in termini di miglioramento delle condizioni igienico-sanitarie ottenuti dai comuni che avevano approfittato del provvedimento, sarebbe stato opportuno quantomeno adottarne un altro simile. Poiché, nel frattempo, il Ministero del tesoro aveva avanzato un disegno di legge volto a facilitare le opere destinate all'approvvigionamento di acqua potabile, quel dicastero e quello degli Interni avviarono una collaborazione volta a presentare al Parlamento una proposta unitaria che riprendesse quella del 1887 e che, pur avendo come scopo precipuo quello di favorire la fornitura di acqua ai piccoli comuni, mantenesse le provvidenze previste in precedenza per tutte le opere di risanamento. Va aggiunto che la Cassa depositi e prestiti aveva altresì predisposto, tra 1885 e 1891, una misura di favore negli interessi attivi e passivi per tutti i comuni che attingevano ai suoi prestiti per opere "d'igiene" non contemplate dalla normativa.

La nuova legge fu dunque emanata l'8 febbraio 1900, con alcuni mutamenti rispetto al passato. Essa sarebbe rimasta in vigore fino al 1905 mentre il periodo di ammortamento dei mutui fu innalzato da 30 a 35 anni. Per quanto riguardava le opere generali, si permetteva l'accesso ai prestiti, sempre al 3% e fino a 20.000 lire, ancora ai comuni con non più di 10.000 abitanti. All'erogazione di somme relative all'esecuzione di opere per la provvista di acqua potabile, invece, potevano accedere tutti i comuni con non più di 20.000 abitanti, o i loro consorzi. Essi avrebbero ottenuto il concorso dello Stato, previsto nella misura dell'1,5% annuo degli interessi

dovuti, anche qualora si fossero procurati i capitali presso finanziatori privati o altre banche.

Il regolamento fu emanato il 10 febbraio 1901. In merito alla graduazione degli interventi, si consideravano, per ordine di importanza, al primo posto quelli relativi alle acque potabili e fognature, seguiti dalla costruzione di pubblici lavatoi, locali d'isolamento per le malattie infettive, pubblici macelli, cimiteri e infine da tutte le altre opere di risanamento. Uno scostamento rispetto all'intervento originario del 1887, che invece poneva sullo stesso piano le diverse tipologie d'intervento. Gli importi complessivamente erogati ammontarono a 27,7 milioni, di cui l'87% per mutui destinati ad opere di approvvigionamento di acqua potabile.

Il ricorso a prestiti volti a quest'ultima finalità fu esteso, il 28 dicembre 1902, anche ai comuni con non più di 50.000 abitanti. Con legge del 13 luglio 1905, infine, mentre il tasso di interesse rimaneva fissato al 3%, venne consentito di ricorrere ai mutui per opere della I categoria a tutti i comuni con non più di 15.000 abitanti e a quelli con non più di 60.000 di richiedere le provvidenze previste per le opere idriche.

Nel tornare ai risultati dell'inchiesta ministeriale, si deve avvertire che, sebbene sia impossibile disaggregare i dati forniti nell'inchiesta in maniera da ricavare l'andamento diacronico delle spese nell'arco del ventennio, la gran parte di esse è da ricondurre al periodo 1885-1897.

Il totale delle somme impiegate dalle 295 amministrazioni comunali, con contributi vari da parte dello Stato e delle province, è riportato nella tabella 1. Le categorie 1 e 4, riguardanti le operazioni di sventramento e bonifica dei suoli e l'apertura di nuove strade e piazze o la rettifica delle vecchie, e quelle relative alla costruzione di acquedotti e condutture per approvvigionare le città di acque potabili, coprono da sole il 65% della spesa totale. Le spese sostenute dalle prime otto città⁴ costituivano il 73,9% del valore complessivo della prima categoria e il 92,3% della quarta. La voce "Piani regolatori" riguarda solo otto comuni⁵, anche se piani regolatori furono approvati un po' dappertutto. Mentre la somma indicata per il rifacimento delle reti fognarie risulta sottostimata, poiché talvolta questo tipo di lavori venne ricompreso nella categoria 1, si sottolinea invece la categoria 12, sull'entità della quale giocarono un importante ruolo i lavori di creazione di giardini e passeggiate conseguenti all'abbattimento delle cinte murarie di molti centri.

⁴ Roma, Napoli, Milano, Genova, Palermo, Firenze, Torino e Bologna.

⁵ Si tratta di Brescia, Francavilla a Mare, S. Severo, Genova, Taranto, Milano, Palermo e Roma.

Le prime immediate considerazioni riguardano dunque l'entità di uno sforzo finanziario complessivo che, enfatizzato dall'autorità che aveva svolto l'inchiesta e seppure affiancato da una serie di altre opere condotte in comuni non facenti parte del "campione" utilizzato in essa, appariva indubbiamente concentrato nei principali centri urbani costituiti dalle ex capitali e solo limitatamente allargato alla grande quantità di quei comuni anch'essi bisognosi di interventi drastici.

Tab. 1 – Spese per risanamenti urbani 1885-1905 (importi in milioni di lire)

| <i>Categoria</i> | <i>Importo</i> | <i>%</i> |
|---|----------------|---------------|
| 1) Demolizioni e ricostruzioni edilizie, sist. strade, ecc. | 355,5 | 47,20 |
| 2) Case operaie | 13,5 | 1,80 |
| 3) Fognature, latrine, ecc. | 55,9 | 7,40 |
| 4) Approvvigionamento acqua potabile | 133,7 | 17,80 |
| 5) Piani regolatori | 68,7 | 9,10 |
| 6) Mercati | 7,3 | 1,00 |
| 7) Macelli pubblici e annessi | 23,5 | 3,10 |
| 8) Cimiteri e crematoi | 15,1 | 2,00 |
| 9) Impianti di igiene e profilassi | 5,6 | 0,70 |
| 10) Ospedali, brefotrofi, manicomi | 13,2 | 1,70 |
| 11) Fabbricati scolastici | 28,4 | 3,80 |
| 12) Altre opere (caserme, carceri, teatri, giardini, ecc.) | 32,0 | 4,30 |
| <i>Totale</i> | <i>752,4</i> | <i>100,00</i> |

Fonte: Ministero dell'interno (1908).

Anche la correlazione tra risanamento urbano e diminuzione della mortalità, suggerita dagli estensori del lavoro ministeriale, appare in qualche modo indebolita da questa constatazione, pur in presenza di un evidente impegno nella installazione, ad esempio, di uffici di vigilanza sanitaria in un gran numero di comuni, anche di piccole dimensioni. Va altresì precisato che, riguardo all'utilizzo della diminuzione del tasso di mortalità come indice dell'effettivo raggiungimento di buoni risultati nei risanamenti, tale accostamento appare in qualche misura fuorviante poiché, oltre a non menzionare nessuno degli altri fattori che potevano aver contribuito a tale diminuzione, appare troppo enfatizzata una riduzione che è in realtà un valore medio decisamente influenzato dai forti scarti, in positivo, registrati in un numero limitato di comuni. Inoltre, esaminando i tassi di mortalità durante tutto il