UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TERAMO · DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

La palude come nemico

Bonificare, risanare, governare: una storia comparata

Prof. Gabriel Faustino Santos

Lezione 11 · mercoledì 11 novembre 2026 · 14.00–17.00

Corso di laurea in Diritto dell'ambiente e dell'energia · Sede di Lanciano

Dove eravamo rimasti

- Gli **idoli infranti**: il diritto non è più solo dello Stato
- Vale ciò che è **osservato**, non solo ciò che è valido
- La **prassi** torna ad essere il laboratorio
- E dal 2022 l'ambiente è nell'**articolo 9** della Costituzione

Una domanda scomoda

Quando nasce il diritto dell'ambiente?

La risposta facile è: negli anni Settanta, con le direttive europee.

Oggi guardiamo molto più indietro.

E troviamo qualcosa che non somiglia a una tutela.

Il percorso di oggi

I **Il problema e il metodo**

II **Le leggi italiane: 1882 e 1933**

III **La dottrina: dove finisce la proprietà** · poi la pausa

IV **Le Paludi Pontine**

V **Rio de Janeiro: lo specchio**

Quello che resta

P A R T E I

Il problema e il metodo

Perché un insetto diventa una questione giuridica

Un problema di lunga durata

Le paludi accompagnano la Penisola fin dall'antichità.

Le **Paludi Pontine**, la **Maremma** toscana, il delta del **Po**,
i laghi costieri della **Sardegna**.

Per secoli: una minaccia sanitaria endemica.

Per secoli, però, nessuno pensa che sia un problema di diritto.

Come un insetto entra nel diritto

fine Ottocento: si scopre il vettore



il nemico non è la malattia: è il luogo

Si scopre il vettore, e il bersaglio si sposta dalla malattia al luogo.

Questo è il nemico





Paesaggi di palude prima della bonifica.

Due esperienze, un problema

Italia liberale e postunitaria · la lunga tradizione delle bonifiche

Rio de Janeiro, Prima Repubblica brasiliana (1889–1930)

· il risanamento urbano e la lotta alle zanzare

Due geografie diverse, due ordinamenti in costruzione,

lo stesso problema strutturale.

La storia ambientale del diritto

Non è la storia delle leggi sull'ambiente.

È la domanda su **come un pezzo di natura diventa** una categoria giuridica**.**

La palude, la mangrovia, la pianura alluvionale:

non solo rischi, ma spazi dove l'intervento dello Stato

non è soltanto legittimo — è **necessario**.

P A R T E I I

Le leggi italiane

1882 e 1933: dallo Stato che finanzia allo Stato che trasforma

Cinquant'anni di legge



dallo Stato che finanzia allo Stato che trasforma

Quattro date. Fra la prima e l'ultima cambia il soggetto della frase.

La legge Baccarini, 1882

Legge 25 giugno 1882, n. 269.

È la prima pietra miliare dello Stato unificato in materia.

- classifica i terreni da bonificare
- stabilisce il **concorso finanziario obbligatorio**

  fra lo Stato e i proprietari privati

Dietro c'è un'eredità difficile: nel 1861 il nuovo Stato aveva ereditato legislazioni frammentate e territori molto diversi.

I due meccanismi

legge Baccarini, 1882

il proprietario deve contribuire

l'amministrazione decide da sola

paga chi non ha deciso

e non può contestare nel merito

La tensione fra interesse collettivo e diritti privati, risolta così.

Il Testo Unico del 1933

R.D. n. 215: la **bonifica integrale**.

Non più solo opere idrauliche: anche trasformazione agraria del territorio, insieme, in modo sistematico.

Dentro c'è un progetto di Stato sul territorio:

spostare popolazioni, cambiare i regimi di proprietà, distruggere le forme tradizionali di sfruttamento della terra.

Il lavoro





Scavo dei canali di bonifica.

Tre testi sull'obbligo

Vocabolario Treccani · voce «bonifica»

«prosciugamento di paludi o stagni o il risanamento, in genere, idraulico e igienico di terreni che normalmente o periodicamente sono soggetti ad essere sommersi o sui quali, comunque, le acque ristagnano»

Legge Baccarini, 1882 · i due meccanismi (sintesi)

i proprietari devono contribuire alle opere anche quando le esegue lo Stato; all'amministrazione sono riconosciuti ampi poteri discrezionali

Umberto Fragola, Aspetti giuridici della bonifica integrale, 1939

«la bonifica integrale rientra ormai pienamente tra le finalità dello Stato»; il proprietario che non bonifica esercita il proprio diritto «in modo socialmente illecito»

1 IN COPPIA · SUI TESTI

Avete i tre testi sullo schermo: 1882, 1939, e una definizione.

a) Il proprietario paga un'opera che non ha chiesto. Perché?

b) Fragola dice «socialmente illecito». Illecito verso chi?

c) Dove avete già visto una proprietà che ha dei doveri?

PARTE III

Dove finisce la proprietà

La dottrina costruisce il fondamento

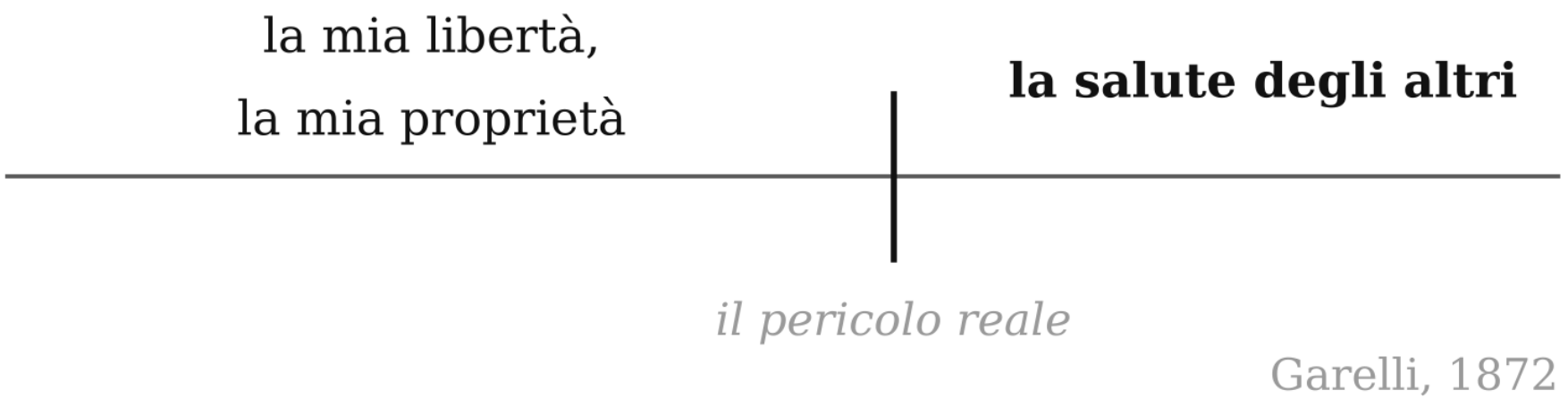
Garelli, 1872

«la libertà e la proprietà di ciascun cittadino cessa
nel punto in cui si genera un pericolo reale
per la salute degli altri cittadini»

G.E. Garelli, Il diritto amministrativo italiano. Lezioni, 4ª ed., Torino, 1872

Una frase sola, e regge tutto quello che viene dopo.

Dove finisce la proprietà



il confine lo traccia chi definisce il pericolo

Il confine esiste. La domanda è chi lo misura.

Che cos'è la «polizia»

Non gli agenti: una categoria del diritto amministrativo.

*Per **Ranelletti** (1904) è ogni attività pubblica che si esplica «limitando o regolando l'attività dei singoli (…) allo scopo di garantire l'insieme sociale e le sue parti contro i danni».*

La polizia sanitaria è la sua applicazione alla salute.

Fragola, 1939

Il rapporto fra lo Stato e il proprietario del terreno da bonificare non è un rapporto di diritto privato.

È un regime di **diritto amministrativo**: prevale l'interesse collettivo su quello individuale.

E allora gli obblighi — contribuire, obbedire al consorzio, subire l'esproprio — non sono limiti esterni alla proprietà.

Sono conseguenze interne.

Tre testi che viaggiano

Giusto Emanuele Garelli · Torino, 1872

«la libertà e la proprietà di ciascun cittadino cessa nel punto in cui si genera un pericolo reale per la salute degli altri cittadini»

Dep. Mello Mattos, relatore · Camera dei Deputati, Rio, 14 dicembre 1903

l'insieme delle misure adottate dalla pubblica amministrazione per impedire l'invasione di un'epidemia è «un vero atto di imperio, dettato dalle supreme necessità pubbliche» e una «naturale limitazione del diritto di proprietà»

Oreste Ranelletti · La polizia di sicurezza, 1904

la polizia «si esplica limitando o regolando l'attività dei singoli (…) allo scopo di garantire l'insieme sociale e le sue parti contro i danni»

2

IN COPPIA · SUI TESTI

Avete i tre testi sullo schermo. Due continenti, trent'anni.

a) Torino 1872, Rio 1903. Che cosa ha viaggiato?

b) Secondo Garelli, dove finisce la proprietà?

c) Garelli dice «pericolo reale». Chi stabilisce se è reale?

Pausa

Dieci minuti

P A R T E I V

Le Paludi Pontine

Quando la bonifica diventa propaganda

La battaglia della palude

«la battaglia della palude significa liberare la salute
di milioni di italiani dalle insidie letali
della malaria e della miseria»

B. Mussolini, Per la battaglia del grano, 30 luglio 1925

Una guerra, e il nemico è un paesaggio.

L'immagine del regime





La bonifica come scena pubblica.

Serpieri e la trasformazione integrale

Arrigo Serpieri è il teorico e il principale artefice.

La formula è tripla:

drenaggio idraulico + appoderamento + colonizzazione

Cioè: si prosciuga, si divide in poderi, e si portano famiglie.
Scelte dal regime.

Cinque città dal nulla

Fra il **1927 e il 1935**, dove c'erano le Paludi Pontine:

Littoria (oggi Latina) · Sabaudia · Pontinia
Aprilia · Pomezia

Abitate da coloni veneti ed emiliani selezionati dal regime,

presentati dalla propaganda come portatori

di una superiorità produttiva e morale.

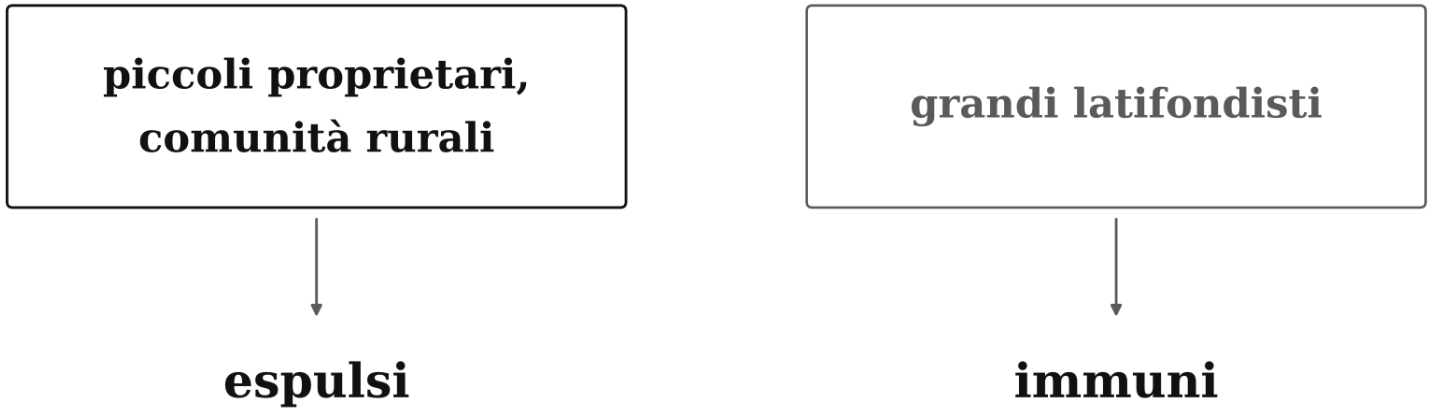
Le città di fondazione





Littoria e Pontinia dall'alto: la geometria arriva dove c'era l'acqua.

Chi perde la terra



il potere di esproprio colpisce in basso

Il potere di esproprio esisteva per tutti. Non è caduto su tutti.

Quello che la mappa non dice

Nelle paludi si viveva: pesca, pastorizia, raccolta di giunchi, produzione di carbone.

Quelle comunità furono espulse senza risarcimento adeguato e senza reinsediamento.

La propaganda dice che la palude è stata cancellata dalle mappe.

Con lei è stata cancellata la memoria di chi ci abitava.

P A R T E V

Rio de Janeiro: lo specchio

Lo stesso dispositivo, dall'altra parte dell'oceano

La capitale



Rio de Janeiro nell'Ottocento: la città e la sua geografia.

Una città sulle mangrovie

Fondata nel Cinquecento su mangrovie e terreni paludosi.

Capitale dal 1763. Ed epidemie, ripetutamente:

febbre gialla, tubercolosi, peste bubbonica.

L'élite politica vede l'ambiente urbano della capitale come una **vergogna nazionale**. E la sua trasformazione come un imperativo di civiltà.

Il bota-abaixo




JORNAL DO SÉCULO

Pereira Passos manda demolir o Rio colonial

Pereira Passos nella satira del tempo, e la stampa che annuncia le demolizioni.

«Para matar mosquitos»

Decreto n. 1.151 del **4 gennaio 1904**.

Il soprannome glielo dà l'opposizione in aula. Il deputato Brício Filho: «il fine principale del progetto è ammazzare le zanzare».

Era dispregiativo. Era anche esatto.

Approvazione rapida, anche grazie a manovre del governo.

Tre pilastri

1. I poteri sanitari si **federalizzano**: erano dei comuni, passano al governo centrale.

2. Gli atti dell'autorità sanitaria sono **atti di imperio**, denominati così nel testo di legge: *ratione imperii*.

3. Nasce una **Giustizia sanitaria** speciale. I giudici li nomina il Presidente della Repubblica. Ed è vietato concedere interdizioni possessorie contro quegli atti.

Lo scudo



Decreto n. 1151, 1904

Fra l'atto e il giudice si mette una formula latina.

Igiene a forza



«Hygiene à muque»: la satira sulle brigate sanitarie.

La Revolta da Vacina, 1904

Legge n. 1.261 del 31 ottobre 1904: vaccinazione obbligatoria.

La più grande convulsione sociale della Prima Repubblica.

Per **Sevcenko** non è irrazionalità collettiva: è cittadinanza popolare attiva. Per **Carvalho** è un popolo che sapeva benissimo dove stava il limite del potere dello Stato.

Il Morro do Castelo

Il luogo di nascita della città: lì, nel Cinquecento,
il primo nucleo urbano, il Collegio dei Gesuiti, la chiesa.

Nel Novecento ci abitano ex schiavi, operai, lavoratori urbani.

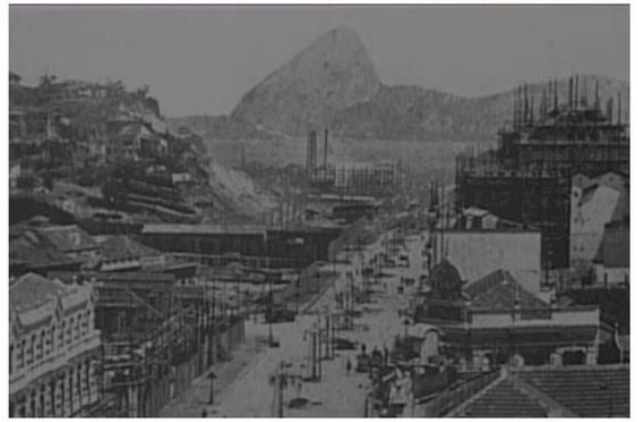
L'opinione favorevole alle riforme lo chiama «tumore infetto».

Decreto municipale n. 1.451 del 17 agosto 1920: spianamento.
Sul terreno liberato, i padiglioni dell'Esposizione del 1922.

Prima e dopo







Lo spianamento del Morro do Castelo, e quello che c'è oggi al suo posto.

Tre testi sull'immunità

Decreto n. 1.151 · Rio de Janeiro, 4 gennaio 1904 (sintesi)

gli atti dell'autorità sanitaria sono ratione imperii, immuni dal controllo giurisdizionale; la Giustizia sanitaria non può concedere interdetti possessori

A.O. Viveiros de Castro · Tratado de sciencia da administração, 1906

le autorità sanitarie devono poter agire nei casi urgenti isolando i malati e creando lazzaretti, «senza osservare le formalità ordinarie»

Italia · la stessa funzione, altri mezzi (sintesi)

la costruzione dottrinale dell'«interesse legittimo» e la progressiva riduzione del sindacato del giudice sulla discrezionalità amministrativa

3 IN COPPIA · SUI TESTI

Avete i tre testi sullo schermo.

a) Vi demoliscono la casa. Che cosa potete fare?

b) «Senza le formalità ordinarie». Quali formalità?

Due paesi, lo stesso dispositivo

ITALIA		BRASILE
1882 e 1933	*la legge*	il Decreto del 1904
la palude	*il nemico*	la mangrovia, il cortiço
l'amministrazione	*chi decide*	l'autorità sanitaria
sindacato ridotto	*il giudice*	atti di impero

due paesi, lo stesso dispositivo

Le quattro righe che la giornata ha messo in fila.

La convergenza

In tutti e due i casi l'interesse pubblico — la salute collettiva minacciata da paludi, mangrovie, terreni alluvionali —

diventa un imperativo capace di **sospendere le garanzie** ordinarie dei privati.

Trattando la natura come un nemico

e il territorio come uno spazio patogeno da trasformare.

Un paradosso da tenere

Le riforme sanitarie **migliorarono davvero** le condizioni di vita.

La malaria fu sconfitta. La febbre gialla, contenuta.

E insieme consolidarono un vocabolario di poteri straordinari
che è sopravvissuto a tutti i regimi che lo hanno usato.

Le due cose sono vere insieme. È questo che rende il caso difficile.

Da portare a domani

1. La bonifica obbliga il proprietario a trasformare la sua terra.
   L'articolo 42 parla di funzione sociale. Quanto distano?

2. Il Decreto del 1904 toglie il rimedio senza negare il diritto.
   Vi viene in mente qualcosa di più recente?

3. **Domani chiudiamo il corso. Portate una domanda.**

Per leggere

G. Faustino Santos, **Bonificare, risanare, governare**, 2026 · d'esame

F.M. Snowden, **La conquista della malaria**, Torino, 2008

E. Novello, **La bonifica in Italia**, Milano, 2003

M. Armiero, R. Biasillo, W. von Hardenberg, **La natura del duce**, 2022

S. Chalhoub, **Cidade Febril: cortiços e epidemias**, São Paulo, 1996

N. Sevcenko, **A Revolta da Vacina**, São Paulo, 1984