UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TERAMO — DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
Corso di laurea in Diritto dell'ambiente e dell'energia — sede di Lanciano

FOGLIO DI LAVORO 11

La palude come nemico

Le leggi · La dottrina · Le Paludi Pontine · Rio de Janeiro · Quello che resta

Lezione 11 · mercoledì 11 novembre 2026 · ore 14.00–17.00 · Prof. Gabriel Faustino Santos

1. Glossario ragionato

Trenta termini. I contrassegnati con l'asterisco sono richiesti all'esame.

bonifica *
Secondo il vocabolario: «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». Per noi è anche altro: un dispositivo giuridico di governo del territorio.

storia ambientale del diritto *
Non la storia delle leggi sull'ambiente, che comincia tardi. È la domanda su come un pezzo di natura — una palude, una mangrovia, una pianura alluvionale — diventa una categoria giuridica, cioè uno spazio in cui l'intervento dello Stato non è soltanto legittimo ma necessario.

teoria miasmatica *
La spiegazione corrente prima della batteriologia: ci si ammala respirando l'aria cattiva che sale dalle acque stagnanti. La parola malaria la conserva. Sbagliato il meccanismo, giusta l'associazione; e soprattutto: una teoria vaga autorizza misure vaghe.

il vettore *
La scoperta che cambia tutto. Negli ultimi decenni dell'Ottocento si identificano la zanzara Anopheles per la malaria e la Stegomyia fasciata per la febbre gialla. In Italia i nomi legati alla svolta sono Angelo Celli e Giovanni Battista Grassi. Da quel momento il bersaglio si sposta dalla malattia al luogo dove nasce l'insetto.

legge Baccarini *
Legge 25 giugno 1882, n. 269: la prima grande pietra miliare in materia di bonifiche nello Stato unificato. Introduce la classificazione dei terreni oggetto della politica e il principio del concorso finanziario obbligatorio.

concorso finanziario obbligatorio *
I proprietari devono contribuire alle opere di bonifica anche quando queste sono realizzate dallo Stato o da consorzi pubblici, e anche se non le hanno chieste. È il primo punto in cui la proprietà smette di essere soltanto un diritto e diventa anche un onere.

poteri discrezionali *
L'altro meccanismo della legge Baccarini: all'amministrazione si riconoscono ampi poteri per pianificare, eseguire e controllare i lavori, con un livello di sindacabilità degli atti progressivamente ridotto. Paga chi non ha deciso, e non può contestare nel merito.

interesse legittimo *
La categoria costruita dalla dottrina dentro la giurisdizione amministrativa. Crea uno spazio di discrezionalità del potere pubblico che include la dimensione sanitaria e ambientale. In Italia fa, per via dottrinale, il lavoro che in Brasile fa una legge: ridurre il controllo del giudice.

bonifica integrale *
Non solo opere idrauliche di drenaggio, ma anche trasformazione agraria del territorio, organizzate insieme e in modo sistematico. Integrale non vuol dire approfondita: vuol dire che prende tutto — l'acqua, la terra, le colture, le case e le persone.

Testo Unico del 1933 *
R.D. n. 215: la codificazione della bonifica integrale. Dietro la dichiarazione di migliorare le condizioni di vita delle popolazioni rurali, un progetto di Stato sul territorio che comporta spostamento di popolazioni, trasformazione dei regimi di proprietà e distruzione delle forme tradizionali di sfruttamento della terra.

polizia *
Falso amico. Nel vocabolario giuridico dell'epoca non sono gli agenti: è la categoria del diritto amministrativo che designa il potere di limitare l'attività dei privati per prevenire un danno. Per Ranelletti, l'attività «che si esplica limitando o regolando l'attività dei singoli allo scopo di garantire l'insieme sociale e le sue parti contro i danni».

polizia sanitaria *
L'applicazione di quel potere alla salute: autorizza lo Stato a intervenire sui corpi dei cittadini e negli spazi privati per prevenire la diffusione di malattie contagiose. In Italia la legge di riferimento è la n. 5849 del 22 dicembre 1888.

il limite di Garelli *
«La libertà e la proprietà di ciascun cittadino cessa nel punto in cui si genera un pericolo reale per la salute degli altri cittadini.» Il confine della proprietà si sposta dalla cosa alla persona. Resta aperta la domanda: chi stabilisce che il pericolo è reale?

conseguenze intrinseche *
La mossa teorica di Fragola (1939). Gli obblighi imposti al proprietario non sono limitazioni esterne al diritto di proprietà, ma conseguenze interne della sua subordinazione alla salute pubblica. Finché sono limiti esterni ogni compressione va giustificata; quando sono interni, non c'è più niente da giustificare.

socialmente illecito *
Sempre Fragola: il proprietario che non provvede alla bonifica «esercita il proprio diritto in modo socialmente illecito», il che apre la strada all'intervento coercitivo dello Stato. Non fare niente diventa una colpa.

trasformazione integrale *
La teoria di Arrigo Serpieri: drenaggio idraulico + appoderamento + colonizzazione. Serpieri comincia a elaborarla nell'Italia liberale e la porta a compimento nel regime: la stessa idea tecnica attraversa due sistemi politici.

colonizzazione *
La terza parola della formula, e quella che trasforma un'opera pubblica in politica demografica. Si assegnano poderi a famiglie rurali selezionate dal regime, con lo sfollamento forzato di chi abitava i terreni da bonificare o ne sfruttava in modo «improduttivo» le risorse.

le città di fondazione *
Fra il 1927 e il 1935, nello spazio delle Paludi Pontine: Littoria (oggi Latina), Sabaudia, Pontinia, Aprilia, Pomezia. Abitate da coloni veneti ed emiliani scelti dal regime e presentati dalla propaganda come portatori di superiorità produttiva e morale.

creazione dal nulla *
La formula della propaganda: la palude «cancellata dalle mappe». Quello che il discorso ufficiale nasconde è che insieme alla palude fu cancellata la memoria delle popolazioni che vi abitavano.

usi tradizionali *
Pesca, pastorizia estensiva, raccolta dei giunchi, produzione di carbone: le forme con cui si viveva nelle paludi. Spesso collettive, spesso non scritte. Il diritto moderno della proprietà, costruito sul titolo e sul registro, non ha una casella per chi non ha titolo.

bota-abaixo *
«Butta giù»: il nome popolare delle riforme urbane di Pereira Passos a Rio de Janeiro, chiamato un «Haussmann tropicale». Demolizioni di massa, apertura di grandi viali, riempimento di mangrovie e paludi.

Decreto n. 1.151 *
4 gennaio 1904. Riorganizza i servizi di igiene amministrativa dell'Unione e concentra nel governo federale un insieme senza precedenti di poteri sanitari. Soprannominato dall'opposizione il progetto «para matar mosquitos».

atti ratione imperii *
Atti di imperio, così denominati nel testo stesso della legge brasiliana: creano una barriera di immunità degli atti delle autorità sanitarie rispetto al controllo giurisdizionale ordinario.

Giustizia sanitaria *
Il giudice speciale creato dal Decreto del 1904, con giudici nominati direttamente dal Presidente della Repubblica, al quale è espressamente vietato concedere interdizioni possessorie contro gli atti compiuti ratione imperii. Non l'assenza di tutela: una tutela costruita per non funzionare.

interdetto possessorio *
Il rimedio con cui si chiede al giudice di fermare un'aggressione al possesso prima che il danno si produca. È esattamente il rimedio che la legge vieta. Un diritto senza rimedio è una frase.

Revolta da Vacina *
Ottobre-novembre 1904, dopo la legge n. 1.261 sulla vaccinazione obbligatoria. Per Sevcenko non irrazionalità collettiva ma cittadinanza popolare attiva; per Carvalho «frammento di una società frammentata» che sapeva dove stava il limite del potere dello Stato.

ideologia dell'igiene *
La costruzione studiata da Chalhoub: la giustificazione scientifica della demolizione dei cortiços nascondeva una logica di classe, perché erano le abitazioni dei poveri, degli ex schiavi e dei neri a essere identificate come insalubri.

modernità al rovescio *
L'espressione di Sevcenko per guardare il lato nascosto delle riforme sanitarie: la speculazione immobiliare, l'esclusione dei poveri, l'uso autoritario della scienza.

Morro do Castelo *
Il luogo di nascita di Rio de Janeiro, spianato in forza del Decreto municipale n. 1.451 del 17 agosto 1920. Il discorso ufficiale parlava di sanità pubblica; sul terreno liberato furono costruiti i padiglioni dell'Esposizione del Centenario del 1922.

circolazione di modelli *
Non viaggiano le leggi: viaggiano le categorie e i modi di argomentare. Il deputato Mello Mattos cita in aula a Rio, nel 1903, il trattato del torinese Garelli. È il metodo della global legal history, che studia il diritto moderno oltre i confini dei singoli ordinamenti.

lettura storico-funzionale *
La cautela necessaria. Chiamare «diritto ambientale» la bonifica del 1882 non è anacronismo solo se si precisa che gli attori dell'epoca non miravano a proteggere l'ambiente, ma a trasformarlo. È una forma prematura di regolazione pubblica degli ecosistemi, fondata su una logica di dominio e non di tutela.

2. I tre esercizi in coppia

Si fanno in aula, in coppia. I testi sono anche sullo schermo.

Esercizio 1 · Parte II · L'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, 25 giugno 1882, n. 269 · i due meccanismi

i proprietari devono contribuire finanziariamente alle opere di bonifica anche quando queste sono realizzate dallo Stato o da consorzi pubblici; all'amministrazione sono riconosciuti ampi poteri discrezionali per pianificare, eseguire e controllare i lavori

sintesi, non citazione testuale

U. Fragola, Aspetti giuridici della bonifica integrale, Roma, 1939

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

a) Il proprietario paga un'opera che non ha chiesto. Su che cosa si fonda l'obbligo?

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

c) Dove avete già visto, in questo corso, una proprietà che ha dei doveri?

Esercizio 2 · Parte III · Tre testi che viaggiano

G.E. Garelli, Il diritto amministrativo italiano. Lezioni, 4ª ed., 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 de Janeiro, 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 costituisce «una delle naturali limitazioni del diritto di proprietà»

in aula, Mello Mattos cita Garelli in traduzione portoghese

O. Ranelletti, La polizia di sicurezza, in V.E. Orlando (a cura di), Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano, vol. IV, 1904

la polizia è ogni attività pubblica di amministrazione interna «che si esplica limitando o regolando l'attività dei singoli (…) allo scopo di garantire l'insieme sociale e le sue parti contro i danni che possono derivare dall'attività umana»

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

b) Secondo Garelli, dove finisce la proprietà?

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

Esercizio 3 · Parte V · L'immunità

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

gli atti delle autorità sanitarie sono compiuti ratione imperii e immuni dal controllo giurisdizionale ordinario; è creata una Giustizia sanitaria speciale, i cui giudici sono nominati dal Presidente della Repubblica e alla quale è vietato concedere interdizioni possessorie contro quegli atti

sintesi, non citazione testuale

A.O. Viveiros de Castro, Tratado de sciencia da administração e direito administrativo, Rio de Janeiro, 1906

le autorità sanitarie devono essere dotate dei mezzi necessari per agire nei casi urgenti, isolando i malati, mettendo in osservazione chi è stato a contatto con loro e creando lazzaretti, «senza osservare le formalità ordinarie»

Italia · la stessa funzione, altri mezzi

la costruzione dottrinale della nozione di «interesse legittimo» all'interno della giurisdizione amministrativa, e la progressiva riduzione del sindacato del giudice sulla discrezionalità dell'amministrazione

sintesi, non citazione testuale

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

b) «Senza osservare le formalità ordinarie». Quali formalità, in concreto?

3. Cronologia da completare

Completate la colonna di destra. Serve che il significato sia giuridico, non narrativo.

Anno	Fatto	Perché conta per noi
1861	Unificazione: legislazioni ereditate	
1882	Legge Baccarini, n. 269	
1888	Legge sanitaria, n. 5849	
1903–04	Campagna di Oswaldo Cruz	
1904	Decreto n. 1.151 (gennaio)	
1904	Revolta da Vacina (ottobre)	
1920	Decreto n. 1.451, Morro do Castelo	
1927–35	Bonifica pontina e città nuove	
1933	Testo Unico, R.D. n. 215	
1939	Fragola, Aspetti giuridici	

4. Due schemi da completare

a) Due paesi, lo stesso dispositivo

Completate le due colonne, poi scrivete in una riga che cosa hanno in comune.

	Italia	**Brasile**
La legge		
Il nemico		
Chi decide		
Il giudice		

b) Come un insetto entra nel diritto

Scrivete nei tre riquadri i passaggi, e sotto la conseguenza giuridica.

prima della scoperta	**la scoperta**	**dopo la scoperta**

5. Traccia di lettura dell'articolo

G. Faustino Santos, Bonificare, risanare, governare: una storia comparata del diritto ambientale, in Diritto e clima, n. 2, 2026, pp. 475-498. Sei paragrafi, disponibile sulla piattaforma E-learning.

§ 1 · la prospettiva
Perché due esperienze e non una. Cercate la frase sulle aree paludose che diventano «categorie giuridiche utili per individuare spazi in cui l'intervento dello Stato non era solo legittimo, ma necessario»: è la tesi dell'articolo in una riga.

§ 1 · le fonti
Dibattiti parlamentari dei due paesi, giornali, trattati di diritto amministrativo. Chiedetevi perché incrociare fonti così diverse, e che cosa si vede facendolo che non si vedrebbe altrimenti.

§ 2 · la lunga durata
Le paludi Pontine, la Maremma, il delta del Po, i laghi sardi. E il momento in cui un problema sanitario diffuso diventa un problema giuridico urgente.

§ 2 · Baccarini
La classificazione dei terreni e il concorso finanziario obbligatorio. Due righe, e sono il fondamento di tutto il resto.

§ 2 · i due meccanismi
L'obbligo di contribuzione e i poteri discrezionali, con la sindacabilità degli atti progressivamente ridotta. Segnate il passaggio sull'interesse legittimo: torna nel § 4.

§ 2 · la cautela
Il paragrafo in cui l'autore precisa che la lettura è storico-funzionale e non anacronistica. È il punto metodologicamente più importante dell'articolo: chiedetevi perché serviva dirlo.

§ 3 · Rio
La città fondata su mangrovie, le epidemie, il Correio da Manhã e la percezione dell'ambiente urbano come vergogna nazionale.

§ 3 · «para matar mosquitos»
Il soprannome dell'opposizione, e i tre cambiamenti che il Decreto introduce: federalizzazione, atti ratione imperii, Giustizia sanitaria.

§ 3 · gli atti di trasformazione
Riempire una mangrovia, canalizzare un fosso, drenare un terreno: il passaggio in cui atti materiali diventano atti giuridici immuni dal controllo.

§ 4 · i brasiliani
Viveiros de Castro e Aarão Reis. Due citazioni soltanto, ma mettono a fuoco la stessa idea: la salute pubblica come campo per eccellenza dell'intervento legittimo.

§ 4 · gli italiani
Garelli, Ranelletti, Fragola. Il primo dà la formula, il secondo sistematizza il potere di polizia, il terzo trasforma i limiti esterni in conseguenze interne.

§ 4 · il parallelo
Il paragrafo di sintesi: espansione dei poteri amministrativi accompagnata da una riduzione deliberata del controllo giurisdizionale. In Brasile con una legge, in Italia con una categoria.

§ 5 · il Brasile sociale
Sevcenko, Chalhoub, Carvalho. Tre letture diverse della stessa vicenda: la modernità al rovescio, l'ideologia dell'igiene, il popolo che sapeva dove stava il limite.

§ 5 · il Morro do Castelo
Il Decreto del 1920 e l'Esposizione del 1922. Leggete le due cose nell'ordine in cui l'autore le mette: non è casuale.

§ 5 · l'Italia rurale

Serpieri, le cinque città, i coloni veneti, e il dato sugli espropri che ricadono sui piccoli e non sui latifondisti. Chiedetevi attraverso quale organo passava la decisione.

§ 6 · l'eredità

È il paragrafo della lezione di giovedì. Leggetelo comunque prima, perché è breve e perché è lì che l'articolo guarda al presente.

6. Da portare a domani

Tre domande. La terza serve alla chiusura del corso.

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

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

3. Domani chiudiamo il corso. Portate una domanda.