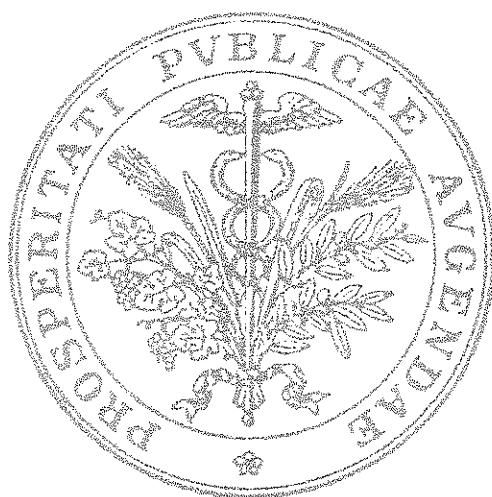


I GEORGOFILI

Quaderni
2023-I



ARRIGO SERPIERI
UN GRANDE MAESTRO

15 giugno 2023

Società  Editrice Fiorentina

ISBN 9788860327123

STEFANO MASINI¹

Arrigo Serpieri e l'esperienza della bonifica: dimensione giuridica e frammenti di un itinerario tra storia e futuro

¹ Università degli Studi di Roma Tor Vergata

I. IDEE DI POLITICA AGRICOLA E DELIMITAZIONE DEL CAMPO DI INDAGINE

Prima ancora di soffermarsi sull'analisi degli obiettivi e degli strumenti su cui si appoggia l'opera di riforma fondiaria intrapresa da Arrigo Serpieri, sembra necessario far precedere la direzione della ricerca sui binari documentati dell'apparato di idee intorno a cui si snoda il suo programma di *politica agricola* reso compatto dalla convinzione di riconoscere «i vincoli che legano le modalità del processo economico, quale si svolge nel settore agricolo, con il soddisfacimento dei bisogni, e quindi la rispondenza di quelli ai fini dello Stato»¹.

Se non si declina fino in fondo la convinzione di poter ricondurre le vicende di trasformazione del regime fondiario attraverso le opere di bonificazione al profilo istituzionale rappresentato dal ripudio del pregiudizio antistatualistico ereditato dall'800 e a vedere, in una consapevole ri-organizzazione delle relazioni sociali, l'autentica chiave di volta del corso riformatore, non si riesce a cogliere – o almeno credo – sul piano storiografico, alcun appagante e imprescindibile elemento di comprensione.

E né va dimenticato che l'individualismo illuministico e borghese, affermando l'eguaglianza formale, stabilizzava la tutela assoluta della proprietà messa al riparo da qualunque prospettiva regolamentare che potesse molestare la *solitudine sovrana* del privato².

¹ Sono parole dell'A., *Corso di economia e politica agraria*, vol. I. *L'agricoltura nell'economia della Nazione*, Barbera, Firenze, 1940 ed., rist., in copia anastatica, dall'Istituto Nazionale di Economia Agraria, Bologna, 1993, XIV.

² Per pertinenti considerazioni si rinvia al suggestivo contributo di F. MARINELLI, *L'impressionismo giuridico. Artisti e giuristi nella Francia dell'Ottocento*, Pacini, Pisa, 2022, spec. pp. 34 e ss.

La portata dell'operazione di Serpieri segna, invece, la definizione di un'inversione di rotta per assimilare il nuovo corso lucidamente manovrato dallo Stato, scongiurando il pericolo «di schematizzare la sua autorità in un apparato formale, tutto esteriore all'essenza medesima di quei rapporti sociali ed economici»³ oggetto di disciplina. Riferendosi all'indicata trasformazione, egli chiarisce, con una vitale dialettica, che: «La terra infatti non è solo mezzo di produzione agricola: essa è anche sede della vita umana, per tutti i suoi fini – agricoli o non agricoli, materiali o spirituali –. I quali non sono poi l'uno dall'altro isolabili; talché il loro conseguimento dà luogo a un problema che è per sua natura unitario»⁴.

Intorno a questa connessione, capace di saldare libertà dei mezzi e vincolo dei fini, trova, così, sollecitazione e affinamento la disciplina ordinata nel r.d. 13 febbraio 1933, n. 215, *Nuove norme per la bonifica integrale*⁵.

Insomma, sarebbe difficile concepire il progetto di Serpieri fuori dalla esatta comprensione della portata strategica del metodo corporativo⁶ capace di superare l'immobilismo dello Stato liberale a favore di una significativa azione di governo della sottostante dinamica dei fatti e di alimentare la ricerca di una reale corrispondenza degli obiettivi con il rinnovamento degli strumenti di produzione e lavoro.

Ingrannaggio necessario sono i consorzi: qualcosa di più di semplici diramazioni del potere statale, in quanto terminali della dislocazione di competenze da esercitare collettivamente, da parte di soggetti ricadenti in ambiti territoriali delimitati, una volta depurata la proprietà da ogni complicazione derivante da una strutturazione individualistica. Nella modalità di un intervento capillarmente organizzato, si coglie la stessa proiezione futura di tali enti, in grado di slegarsi dalle vicende politiche del regime, per sopperire a oneri di adattamento ulteriori rispetto a quelli indispensabili per assicurare la gestione produttiva in base alla qualità dell'ambiente ed al funzionamento degli ecosistemi.

³ In questi termini, si esprime G. BOTTAI, *Il cammino delle corporazioni*, Carlo Cya, Firenze, 1935, p. 13.

⁴ Così A. SERPIERI, *Corso di economia e politica agraria*, vol. I. *L'agricoltura nell'economia della Nazione*, cit., p. 154.

⁵ V. *amplius*, A. SERPIERI, *La bonifica nella storia e nella dottrina*, Edizioni Agricole, Bologna, 1948.

⁶ In argomento, v. I. STOLZI, *L'ordine corporativo. Poteri organizzati e organizzazione del potere nella riflessione giuridica dell'Italia fascista*, Giuffrè, Milano, 2007.

2. PERSISTENZA DEL MODELLO E INCRINATURE NELLA DEFINIZIONE DI PROPRIETÀ

La partita si gioca – dopo l'accennata «rottura dell'armonia su cui si regge il modello giuridico liberale»⁷ – intorno al differente ruolo da assegnare alla proprietà in ragione della subentrata vocazione sociale e la rispondenza a «un più generale ed elastico *interesse pubblico*»⁸.

Una citazione di Salvatore Pugliatti contenuta proprio nel paragrafo del *Corso* dedicato a *Stato e privati nei problemi della proprietà fondiaria e del bonificamento*⁹ evidenzia l'originalità della ripresa del tema sul piano ingombrante della *funzione*. È l'avventura di contemplare la dimensione pubblicistica della proprietà «senza alcuna preoccupazione per una tradizione moderna che aveva, al contrario, con tutte le sue forze, cercato di preservarla dalla contaminazione con la sfera del pubblico. Ed è anche la dimensione economica, valorizzante la sua natura obiettiva e produttiva a costo di sacrificare la libertà del proprietario»¹⁰.

Non il frutto, destinato a perire, della transizione autoritaria e della *abilitazione* dello Stato a occuparsi dei problemi della vita economica e produttiva¹¹.

Proprio perché generata sotto l'impulso di sollecitazioni culturali ordinate alla compressione del potere rispetto a un assetto che sia socialmente vantaggioso, quel riferimento alla *funzione*¹² è stato, dunque, capace di lasciare il livello puramente ideologico di elaborazione per proporsi, nella continuità, come leva di trasferimento al nuovo ordine pluralistico e solidaristico affidato all'attenzione delle norme costituzionali di una serie di limiti del diritto di proprietà¹³.

⁷ Così N. SABBIONETI, *Democrazia sociale e diritto privato. La Terza Repubblica di Raymond Saitelles (1855-1912)*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 22.

⁸ Così A. SERPIERI, *Corso di economia e politica agraria*, vol. I. *L'agricoltura nell'economia della Nazione*, cit., p. 167.

⁹ Lo scritto del giurista, *Interesse pubblico e interesse privato nel diritto di proprietà*. Atti del primo Congresso nazionale di diritto agrario (Firenze, 21-23 ottobre 1935), Mariano Ricci, Firenze, 1936, p. 185 è richiamato da A. SERPIERI, alla nota 2 di pag. 171 del *Corso* più volte citato.

¹⁰ Sono parole di P. GROSSI, *Salvatore Pugliatti giurista inquieto*, in *Nobiltà del diritto. Profili di giuristi*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 545-546.

¹¹ In generale, v. S. PANUNZIO, *Stato e diritto. L'unità dello Stato e la pluralità degli ordinamenti giuridici*, Stabil. Tip. Modenese, Modena, 1931.

¹² Il rinvio è agli scritti contenuti in *La concezione fascista della proprietà privata*, Confed. fascista dei lavoratori, Roma, 1936, di F. VASSALLI, *Per una definizione legislativa del diritto di proprietà*, p. 99; PANUNZIO, *Prime osservazioni giuridiche sul concetto di proprietà nel regime fascista*, p. 109; L. BARASSI, *Il diritto di proprietà e la funzione sociale*, p. 183; L. MOSSA, *Trasformazione dogmatica e positiva della proprietà privata*, p. 260; W. CESARINI SPORZA, *Proprietà e impresa*, p. 361.

¹³ In argomento, v. P. RESCIGNO, *Per uno studio sulla proprietà*, in «Riv. dir. civ.», 1972, I, p. 37.

Non si può trascurare che la formula di *riconoscimento e garanzia* a cui fa ricorso l'art. 42 Cost., per quanto possa evocare «inconsapevoli residui di una concezione giusnaturalistica»¹⁴, non fa acquistare al diritto una natura inviolabile, inducendo a richiamare «situazioni ed istituti che avrebbero una ragion d'essere e una legittimità anteriori alla stessa norma positiva rispetto ai quali la norma positiva si limiterebbe a prendere atto e ad assumerli alla sua previsione»¹⁵.

Certo, la proprietà trova nella stessa Carta costituzionale una sua essenziale connotazione al punto da renderla insopprimibile ad opera del legislatore, che intende rassicurarsi sui margini dei limiti da rispettare e degli obblighi da osservare. E la dottrina, per salvaguardare un adeguato spazio all'appropriazione privata dei beni ne legittima una sorta di *garanzia di esistenza*, a cui riferire, in vista della concreta individuazione delle misure di godimento e di disposizione, i particolari interessi del momento¹⁶. Ma, nel trapasso democratico e al riparo dagli abusi del potere, non si torna indietro e la funzione sotto cui si guarda la proprietà della terra non scolora a «formula sonora ma giuridicamente vuota»¹⁷.

3. CARATTERI E PRESUPPOSTI DI INCURSIONE DEL SOCIALE

Una suggestione, tra le altre, merita di essere ripresa ed è quella che rivendica una ininterrotta continuità tra l'ideale corporativo e l'ideale cristiano attraverso l'affermazione del carattere sociale, tanto della proprietà quanto del lavoro.

Tra i primi commenti elaborati subito dopo l'entrata in vigore del nuovo codice (21 aprile 1942) Mariano D'Amelio osserva che il proprietario non solo non deve fare un uso vietato del fondo, «ma non può non farne uso. La proprietà inerte non è tollerata. Dal momento che la produzione è di interesse pubblico non vi si può rinunciare. La rinuncia della produzione è la rinuncia all'utilizzazione del diritto di proprietà, che viene trasferito ad altri previo un equo compenso»¹⁸. Mentre un altro magistrato Antonio Azara ribadisce, con maggiore enfasi, che: «il diritto del proprietario è il diritto del produttore, e come tale, si è trasformato in diritto-dovere. Il proprietario ha il diritto di

¹⁴ Cfr. P. RESCIGNO, *Per uno studio sulla proprietà*, cit., p. 36.

¹⁵ Così, ancora, P. RESCIGNO, *Per uno studio sulla proprietà*, cit., p. 35.

¹⁶ Cfr. M. LUCIANI, *Corte costituzionale e proprietà privata (a proposito della sentenza n. 260 del 1976)*, in «Giur. cost.», 1977, II, p. 1380.

¹⁷ Sono parole di S. RODOTÀ, *Il terribile diritto*, il Mulino, Bologna, 1981, p. 206.

¹⁸ Con l'A., *Il diritto georgico nel libro della Proprietà nel nuovo codice civile italiano*, «Atti della Reale Accademia dei Georgofili», sesta serie, VIII, 1942, p. 179.

godere e di disporre delle cose sue in modo pieno ed esclusivo nei confronti dei terzi, ma, a prescindere dalle limitazioni che possono derivare dai diritti di questi, egli ha verso lo Stato il dovere di rendere produttivi i suoi beni, tutti quei beni, cioè, che hanno un'attitudine alla produzione»¹⁹.

Non si è lontani dagli ammonimenti impartiti nell'enciclica *Rerum novarum* di Leone XIII, non solo perché «il lavoro, per il suo carattere soggettivo o personale, è superiore ad ogni altro fattore di produzione», quanto perché, nel Magistero sociale della Chiesa, anche «la proprietà, che si acquista anzitutto mediante il lavoro, deve servire al lavoro»²⁰.

Questo spiega perché la separazione tra pubblico e privato, consolidata per tutto il XIX secolo, sia stata messa in discussione dall'intervento di riforma fondiaria nel quadro di una più vasta spinta a cementare un sistema economico e sociale avvertito come vulnerabile dopo la deflagrazione del conflitto²¹. Anche la proprietà fondiaria deve farsi carico delle dipendenze e registrare l'incursione del sociale: il suo godimento non può più esibirsi all'interno dell'assolutezza codicistica, ma deve bilanciarsi con la necessità di fornire adeguate risposte in termini di incremento di produzione e di stabilità di abitazione.

Sarebbe un grave travisamento della realtà negare l'ipoteca corporativa del programma di bonifica e il suo fondamento non individualistico, ma sociale, così da trovare collocazione come capitolo di un diritto *intermedio* che «vive anche in rapporti che non traggono la loro giuridica esistenza dalla volontà dello Stato»²² ed è il frutto dell'ammissione del ruolo di «collettività organizzative creatrici di ordinamenti giuridici e non semplici manifestazioni di autonomia contrattuale»²³.

D'altra parte, è offerta la possibilità di un significativo innesto di compiti e doveri di intervento nell'indirizzo del processo economico, da parte del potere pubblico. Se, alla fine, lo stesso programma risulterà funzionale a una marcata e intangibile ricomposizione di stampo centralista, rimane sempre visibile la prospettiva di un sistema di regolazione dell'economia, imboccato con la Costituzione, capace di correggere, in chiave competitiva, la sproporzione di

¹⁹ Così l'A., *Il regime della proprietà privata nel nuovo codice civile italiano*, conf. del 18 aprile 1942, in *Circolo giuridico di Milano. Linee fondamentali della nuova legislazione civile italiana sulla famiglia, la proprietà privata, il lavoro e l'impresa*, Milano, 1943, p. 50.

²⁰ La duplice citazione è tratta dal Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace, *Compendio della dottrina sociale della Chiesa*, Libera Editrice Vaticana, Roma, 2004, pp. 153 e 156.

²¹ Si rinvia alla fondamentale ricerca di B. SORDI, *Diritto pubblico e diritto privato. Una genealogia storica*, il Mulino, Bologna, 2020, spec. pp. 139 e ss.

²² In questi termini, si legga W. CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati*, in *Il corporativismo come esperienza giuridica*, Giuffrè, Milano, 1942, p. 15.

²³ Si rinvia, ancora, a W. CESARINI SFORZA, *Preliminari sul diritto*, in *Il corporativismo come esperienza giuridica*, cit., p. 190.

forza tra le differenti categorie di operatori non che di garantire lo sviluppo della produzione e la equa distribuzione della ricchezza.

E quando la fase storica del moto dell'economia, sotto l'influenza del neo-liberalismo, inverte di nuovo la traiettoria secondo un forte riduzionismo dello spazio politico riservato al sociale, non si attenua l'utilità di poter contare, a partire dall'area delle misure richieste dalla mitigazione e dall'adattamento del suolo ai cambiamenti climatici, su uno specifico equilibrio, tra pubblico e privato, da conseguire in base alla persistente forza progettuale e realizzativa dei consorzi di bonifica.

4. PLURALISMO GIURIDICO E STATO INTERVENTISTA

Dilungarsi su questo aspetto ha una duplice spiegazione: da un lato, rivolta al recupero delle finalità di *redenzione* della terra ai fini dello sfruttamento e, dall'altro lato, piegata alle ragioni che motivano la *resistenza* del complesso di opere necessarie a dilatarne l'applicazione anche in seguito, quando subentrano nuovi interessi e le forme dell'intervento trovano svolgimento attraverso la riserva di legge dell'art. 44 Cost.²⁴.

Vincere la malaria, eliminare il paludismo prima e sistemare, poi, la terra in vista di forme di agricoltura intensiva assistite dall'iniziativa di soggetti resi stabili nell'insediamento civile, significa non solo trovare soluzione a cospicui problemi tecnici quanto riconoscere al diritto di proprietà l'attitudine ad alterare le modalità di distinzione tra privato e pubblico, fino ad ammettere una significativa incidenza nei rapporti tra Stato e individui attraverso indirizzi e programmi di natura produttiva e sociale.

Alla base, si deve fare i conti con il nuovo volto interventista dello Stato e la legittimazione del suo ruolo è ricavata «nell'appropriazione, per così dire, che il diritto pubblico sta[va] compiendo... di tutta una parte delle relazioni economiche, nelle quali prima dominava la volontà o diciamo pure l'arbitrio privato»²⁵. Al tempo stesso, il rischio di una deriva verso una completa pubblicizzazione dell'ordinamento è rimosso dall'affermazione di manifestazioni concorrenti di giuridicità, che tendono a organizzare, nel proprio statuto, le esigenze e le ragioni che ne determinano la nascita e lo sviluppo.

²⁴ Sul punto, v. G. GALLONI, *Nuovo ruolo dei consorzi di bonifica nell'evoluzione della normativa a difesa del territorio*, in «Dir. giur. agr. amb.», 1997, p. 7.

²⁵ Sono parole di W. CESARINI SFORZA, *Individuo e Stato nella Corporazione*, in *Il corporativismo come esperienza giuridica*, cit., p. 169.

Senza il riconoscimento di questa sottostante realtà pluralistica non sarebbe spiegabile la *chiamata* di appositi organismi collettivi ad attuare la disciplina del processo economico e sociale di riforma. I consorzi di bonifica diventano il congegno istituzionale per attribuire rilevanza a un'idea diversa di socialità maturata *dal basso* attraverso un processo di mediazione e il piano configura quello strumento che, nell'impostare il coordinamento delle attività, condiziona e fissa i limiti del potere discrezionale dei soggetti pubblici e assume per quelli privati «un fondamento di garanzia per la certezza del diritto rispetto alla discrezionalità amministrativa»²⁶.

5. INTERESSI LONTANI: TUTELA DI VALORI ECONOMICI E TRASFORMAZIONE ECOLOGICA

Sulla complessità dell'impianto della bonifica e sulla solidità della sua intelaiatura, in effetti, molto si è indagato²⁷. E piuttosto che tornare a fissare alcune costanti tecniche o momenti incisivi dell'esperienza, pare meno insoddisfacente soffermarsi su un'apertura rimasta affossata, ma che potrebbe fungere da orientamento per il divenire. Mi riferisco alla precisazione di Serpieri che il processo di bonifica «a rigore, non ha mai termine, perché la meta di esso continuamente si sposta»²⁸, tanto da acuire il contrasto tra interessi *presenti* e *futuri*, che sono quelli più facilmente trascurati o sottovalutati nell'apprezzamento dei privati.

Ma in un'economia corroborata dalla presenza di collettività organizzate e dall'incremento di responsabilità dello Stato, prendendo le distanze dalla involuzione totalitaria, «la tutela degli interessi lontani nel tempo acquista invece particolarissima importanza: solamente vincoli e limiti imposti alla libertà individuale possono realizzarla»²⁹. E tra questi interessi – con una felice intuizione che fa posto alla sostenibilità – l'A. non esita a dare la maggiore importanza alla «conservazione e produzione dei capitali fondiari, dacché la terra, con la fertilità in essa creata dalla lunga e faticosa opera di bonifica e di

²⁶ Così G. GALLONI, *Il rapporto giuridico di bonifica*, Giuffrè, Milano, 1964, p. 295.

²⁷ Cfr., ad esempio, G. GALLONI, *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola e dell'ambiente*, Liguori, Napoli, 1999, p. 138.

²⁸ Così l'A., *Corso di economia e politica agraria*, vol. I. *L'agricoltura nell'economia della Nazione*, cit., p. 154.

²⁹ Così l'A., *Corso di economia e politica agraria*, vol. I. *L'agricoltura nell'economia della Nazione*, cit., p. 563.

miglioramento fondiario, e la sua continuità nel tempo, sono la base della vita avvenire della Nazione»³⁰.

Forte è l'obiezione di metodo che, mirando a sottolineare la continuità di idee e materiali recepiti in un diverso contesto, in quanto dotato di proprie motivazioni culturali e socio-economiche, si possa perdere la consapevolezza della misura storica, ma la constatazione di *interessi lontani* reperisce un nesso ininterrotto con il bisogno attualmente avvertito, nello sviluppo dei rapporti di produzione, di rafforzamento dei legami generazionali.

Non si può, forse, attribuire all'insigne cultore di economia agraria il merito di una testimonianza di volontà diretta a valorizzare una visione di insieme delle risorse naturali e di comportamenti improntati a una logica moderna di sostenibilità. Resta, tuttavia, evidente che l'opportunità di fermare lo sguardo su quelle caratteristiche *immutabili* della bonifica, di saper collegare economia e natura assecondando le esigenze del privato e del pubblico, ci consente di esplorare una vocazione. *Ieri* ripudiata, per utilizzare altre strumentazioni e diversi arnesi di lavoro; *oggi* da non mettere in discussione³¹.

Non meraviglia, pertanto, che a irrobustire un ruolo ausiliario dei consorzi di bonifica al fine di garantire l'integrità ecologica del territorio, attraverso l'allestimento delle tradizionali competenze di distribuzione delle acque, sia intervenuto, insieme al legislatore regionale mosso dal convincimento di una concreta realizzabilità anche un chiaro indirizzo del giudice costituzionale secondo cui le attività inerenti alla bonifica si innestano «in un'intelaiatura di funzioni estremamente complessa e articolata, nella quale sono compresi poteri attinenti allo sviluppo economico della produzione agricola, all'assetto paesaggistico e urbanistico del territorio, alla difesa del suolo e dell'ambiente, alla conservazione, regolazione e utilizzazione del patrimonio idrico»³².

Occorre, così, prendere atto dell'arricchimento dello strumento consortile, che ha una base reale nel comprensorio e, nell'ampiezza degli obiettivi perseguiti, si pone a *servizio* della collettività: gli agricoltori, rispetto al *primitivo* disegno di intervento sulla struttura fondiaria, diventano interpreti di un processo dinamico di sviluppo *inversamente* orientato all'incremento della rendita o di altre utilità sufficienti a compensare il costo, in un certo numero di anni,

³⁰ Prosegue, ancora, A. SERPIERI, *Corso di economia e politica agraria*, vol. I. *L'agricoltura nell'economia della Nazione*, cit., p. 563.

³¹ Sia consentito il rinvio al mio, *Limiti e possibilità di adattamento del territorio con destinazione agricola a finalità di tutela dell'ambiente nell'intervento pubblico di bonifica*, in «Dir. giur. agr. amb.», 1997, p. 613.

³² In tal senso, Corte costituzionale, sentenza (5 febbraio) 24 febbraio 1992, n. 66, in «Giur. cost.», 1992, I, 362.

delle opere realizzate, in quanto, attraverso progetti di difesa del territorio, si creano condizioni di vantaggio per l'intera collettività³³.

Modelli riproductivi e localizzazione geografica delle filiere rivestono un ruolo centrale nella salvaguardia di componenti materiali e di elementi intangibili in grado di esprimere una significativa caratterizzazione di prodotti e servizi in base alla ricchezza naturale e al patrimonio della abilità. Alla costruzione di questo processo i consorzi non sono estranei: la gestione dell'acqua corrisponde, proprio, a quella infrastruttura della diversità degli ordinamenti produttivi, che si rivela cruciale per promuovere la varietà degli ecosistemi e la complessità delle relazioni che ne agevolano la conservazione.

6. INTERFERENZA CON LA PRESSIONE DEI TEMPI E CONTINUITÀ DELL'INTERVENTO

L'impegno di Serpieri provoca, del resto, l'incrinatura di inveterate certezze nel superamento della concezione liberalista che rimanda al disegno – a cui si è già accennato – di «una specie di socializzazione del diritto di proprietà a cui si legano doveri giuridici»³⁴ e alla natura intrinsecamente pluralistica della società, con l'attribuzione di un'originaria capacità di azione e di normazione a quegli organismi destinatari di politiche pubbliche di *contesto*, in grado di favorire crescita economica e stabilità sociale.

Anche negli anni successivi – in una serie di articoli pubblicati sulla stampa con lo pseudonimo di *Rusticus* – egli alimenta proposte «per uno Stato che sappia coordinare azione pubblica e privata in organici piani di trasformazione»³⁵ e, riproponendo il rimedio della bonifica, per fronteggiare le ragioni della grave crisi sociale in atto, sottolinea che «non è solo esecuzione di talune opere pubbliche – idrauliche, edilizie, ecc. –: queste non rappresentano se non l'antecedente necessario della trasformazione degli ordinamenti agricoli, obbligatoria per i proprietari, secondo piani approvati dallo Stato»³⁶.

Non è difficile osservare come, in quel frangente, la disciplina dell'agricoltura sia inserita in una cornice valutativa modulata dalla concorrente presenza

³³ Si rinvia, ancora, a G. GALLONI, *Nuovo ruolo dei consorzi di bonifica nella evoluzione della normativa a difesa del territorio*, cit., 12.

³⁴ Così l'A., *Corso di economia e politica agraria*, vol. 7. *L'agricoltura nell'economia della Nazione*, cit., 172.

³⁵ Il rinvio è a A. SERPIERI, *La fame di terra*. Dal «Messaggero» del 28 giugno 1947, in *Scritti giornalistici 1947-1958*, a cura di M. Zucchini, Roma, 1971, p. 119.

³⁶ Si legga, ancora, A. SERPIERI, *I braccianti*. Dal «Corriere della sera» del 20 maggio 1950, in *Scritti giornalistici 1947-1958*, cit., p. 39.

di norme privatistiche e pubblicistiche, con uno spostamento dell'interesse a non sottovalutare la previsione di controlli sull'esercizio dei poteri del proprietario in ordine all'impiego dei fattori della produzione, accentuando l'avanzamento verso un quadro più compiuto di tutela del lavoro.

Lo Stato, garante di diritti e di beni comuni, in una società aperta e comunicante, è chiamato a recuperare un ruolo di selezione degli investimenti e di orientamento del processo decisionale e realizzativo, che diventerà centrale nella successiva fase di regolazione europea della politica agricola.

Nella voce ad essa dedicata nell'*Enciclopedia del diritto*, già alla metà del secolo trascorso, Alfredo Moschella ha osservato che l'assunzione di rinnovati compiti, nella sfera della bonifica, è «in diretta ragione della evoluzione dell'organismo nazionale nei suoi vari e complessi aspetti... onde il grado dell'ingerenza statale e le categorie di fatti e di opere che essa investe sono necessariamente diversi secondo i vari momenti»³⁷.

Anche al presente, si avverte, dunque, l'impiego, nello schema ricostruttivo della proprietà fondiaria, di riferimenti alla socialità nei modi di sfruttamento. E la necessità di ricomporre il quadro economico segnato dalla crisi con un calo dei consumi e degli investimenti; l'aumento del debito di bilancio; le problematiche di adattamento e di mitigazione del clima si offrono di guidare la propensione di ogni singolo agricoltore a investire in una logica più ampia e pervasiva, accelerando il coagulo di interessi, forze e risorse convergenti sugli obiettivi fissati e le priorità declinate ai fini di conservazione dell'ambiente e di tutela degli equilibri ecologici e ambientali.

In questo senso, appare ricolma di futuro, a testimonianza di uno straordinario itinerario politico e culturale, l'intuizione di Serpieri di non abdicare a un approdo in *movimento* nella definizione della bonifica, traducendone una nozione una volta per tutte appagante, dato che l'incessante esperienza applicativa richiede «nuovi servizi da organizzare, nuovi uomini da scegliere, nuove norme legislative»³⁸, in una ripresa sul discorso dello statuto della proprietà alla luce di categorie alternative di interessi candidati alla protezione giuridica.

7. STRUMENTI E PROCEDURE: RILEVANZA DEL PIANO

Da questo punto di vista, può avere un senso riproporre la questione a suo tempo sollecitata con riguardo alla più netta separazione del modello di economia – se lasciata alla regolazione delle forze di mercato ovvero piegata alle

³⁷ Così l'A., voce *Bonifica* in *Enc. dir.*, vol. V, Giuffrè, Milano, 1959, p. 533.

³⁸ Così, ancora, l'A., *La bonifica nella storia e nella dottrina*, cit., p. 138.

direttive di un piano – rispetto alla possibilità di conciliare il *diavolo* e l'*acquasanta*³⁹.

Precisa, con efficace sintesi, Giuliano Amato: «Sappiamo tutti che da una parte si ritiene lo Stato essenziale per far funzionare l'economia e per mantenerla al servizio della società, impedendo che accada il contrario. Dall'altra si pensa che lo Stato meno fa e meglio è, e che è il mercato, con la libertà dei suoi operatori, a trovare le migliori soluzioni dei problemi che vi si creano»⁴⁰.

L'irrisolta disputa è, però, anche il punto da cui partire per spiegare la diffidenza per l'utilità dell'intervento pubblico, che aveva segnato la critica di Luigi Einaudi rispetto alla visione dei problemi strutturali del Paese, subito dopo l'avvio della sua formidabile modernizzazione, avvertendo che «la parola *piano* è sospetta, come se necessariamente supponesse o precludesse ad una abolizione o riduzione progressiva della economia di mercato o privata a prò di un progressivo incremento dell'economia disposta dall'alto»⁴¹.

La subordinazione della variabile economica nella cornice dei limiti imposti da un disegno *esterno* di condizionamento e di conformazione delle unità di produzione resta, del resto, il presupposto teorico di una più circostanziata denuncia sull'insufficienza di elaborazione politica, lasciando irrisolte alcune questioni che sembrano, oggi, riproporsi con la stessa portata: dalla separazione dei processi di innovazione tecnologica e di consolidamento dei canali commerciali all'allargamento delle vie di esportazione attraverso il sostegno di idonee infrastrutture, fino alle condizioni di inferiorità di ampie aree già in via di marginalizzazione.

Nella riflessione più recente di riforma della politica agricola comune resta, però, indiscutibile che programmazione e pianificazione siano un *frutto della maturità* capace di dar forma concreta all'operatività di una strategia destinata a riconoscere al settore una rinnovata capacità trasformativa all'interno di una visione a lungo termine⁴².

Va sottolineato, in proposito, come la necessità di inserire un vasto assortimento di misure, a partire dalla cui effettiva realizzazione si possa ridisegnare un'agricoltura in grado di assumere i compiti richiesti di adattamento e mitigazione ai cambiamenti climatici non che di protezione ambientale, imponga come immediata conseguenza di escludere che sia il mercato a superare eventuali squilibri strutturali e territoriali ovvero a orientare investimenti e produzioni, ritrovando una convincente giustificazione al ruolo dell'apparato

³⁹ Così L. EINAUDI, *La terza via sta nei piani?*, in «Il Corriere della Sera», 15 aprile, 1948.

⁴⁰ Si legge l'A., *Bentornato Stato, ma*, il Mulino, Bologna, 2022, p. 9.

⁴¹ Così l'A., *Di Ezio Vanoni e del suo piano*, in *Prediche inutili*, Einaudi, Torino, 1959, p. 101.

⁴² Cfr. M. S. GIANNINI, *Sull'azione dei pubblici poteri nel campo dell'economia*, in «Riv. dir. comm.», 1959, n. 9-10, p. 322.

pubblico centrale come soggetto politico di governo. Torna, anzi, di immediato rilievo la risalente ma lucida osservazione che Giovanni Galloni ha riservato all'attuazione del così detto *Piano Vanoni*: «l'economia si arresta alla enunciazione degli obiettivi "ottimi" razionalmente possibili da raggiungere, o alla previsione degli effetti economici conseguenti a certi stimoli e a certi interventi *ipotizzati*»; ma resta la politica che «vivifica con un'impronta volontaristica lo schema razionale e scientifico tracciato dalla economia; opera le scelte necessarie; sostiene con la forza di una maggioranza la linea intrapresa; rompe dall'esterno il ciclo chiuso dello schema (o dell'equilibrio) economico, traducendo la *ipotesi* economica in un *fatto* reale e compiuto e risalendo da esso alla attuazione dello schema economico razionalmente studiato ed impostato»⁴³.

Del resto, quando a fungere da anello di congiunzione tra l'azione europea e l'azione nazionale a supporto degli investimenti di settore si è indicato il piano di sviluppo rurale, la capacità progettuale e di realizzazione degli interventi non ha potuto, altrimenti, far leva che sulle stesse coordinate politiche di incremento della produzione e di miglioramento della convivenza rurale, in una visione ovviamente aggiornata, ma capace di mostrare le direzioni verso cui andare e di mettere in campo gli incentivi che possono servire. Al territorio si è cominciato, perciò, a guardare in termini di tessuto connettivo di uno sviluppo diffuso e polifunzionale, per il recupero di una dimensione rurale e l'accrescimento delle condizioni di benessere, spostando l'attenzione sul contesto in cui trova collocazione l'iniziativa economica dell'agricoltore, dipendente dalle variabili sociali come dai connotati geografici, fino a realizzare una integrazione della attività specialmente di servizi⁴⁴.

Invero, quello che emerge, nella revisione dell'indirizzo politico messo a punto a livello europeo, è che il modo di produrre non sia riconducibile a un mero fatto tecnico-economico in ragione dell'intreccio di finalità sociali e conservative, svolgendosi lungo un percorso che si presenta anche come occasione di crescita della comunità, parte della sua storia, espressione, in larga misura, delle caratteristiche naturali e della fisionomia del territorio⁴⁵.

Probabilmente il punto di approdo del carattere *integrale* della bonifica che intreccia, nel pensiero di Serpieri, la conoscenza del dato economico espressione dell'ambiente fisico e delle opere fondiari immobilizzate sul suolo e,

⁴³ Così l'A., «*Piano Vanoni e sviluppo dell'agricoltura. Problemi di politica agraria nazionale*, in *Estratto da «Riv. pol. agr.*, anno II, n. 1, p. 6.

⁴⁴ Sia consentito il rinvio alla mia voce *Territorio e sviluppo rurale*, in «Dig. Disc. Priv., Sez. Civ., Agg.», diretto da R. Sacco con la collaborazione di E. Rook Basile, Utet, Torino, 2016, p. 56.

⁴⁵ Sul punto, si veda F. ADORNATO, *Pulsa la vita nel diritto*, in *Conferimento della Laurea honoris causa in Studi politici e internazionali a Paolo Grossi*, Università di Macerata, Macerata, 2013, p. 20.

insieme, del carattere giuridico risultante dalla natura dell'insediamento, tanto da richiedere, per l'esorbitanza di interessi collettivi e sociali, la presenza di un apparato pubblico promotore di attività e distributore di risorse per porre rimedio ai *fallimenti* del mercato.

8. INVESTIMENTI PUBBLICI E CONVENIENZA PRIVATA

Nel percorso storico di consolidamento dell'intervento, la bonifica ha sperimentato, ancora, un originale approccio – di cui non si nasconde l'interesse a richiamarne l'efficacia anche alla luce delle più recenti forme di sostegno – con riguardo alla determinazione della conveniente collaborazione tra attività pubblica e iniziativa privata.

Agli impegni finanziari richiesti dall'esecuzione delle opere non corrispondono programmi di investimenti decisi dallo Stato solo con l'impegno di risorse pubbliche tramite aiuti a fondo perduto o detrazioni fiscali, ma la previsione di modalità che consentono di selezionare le priorità degli interventi, di definire, in tempi certi, il processo decisionale e realizzativo non che di integrare le risorse messe a disposizione, incoraggiando la mobilitazione di quote addizionali. In particolare, scrive Serpieri: «la parte del costo complessivo della bonifica... che giustamente va lasciata a carico del proprietario, è quella che può trovare, nell'incremento di reddito fondiario, un frutto unitario pari al saggio d'interesse dei mutui di miglioramento»⁴⁶, identificandosi, cioè, con l'allocazione del margine di rischio operativo quale condizione essenziale per il successo della progettazione ed esecuzione delle opere. Mentre lo Stato, che riconosce l'iniziativa privata, è chiamato a renderla maggiormente conveniente o a stimolarla quando manchi o sia insufficiente in vista del perseguimento di risultati di ordine produttivo e sociale più generali⁴⁷.

Le ragioni del calcolo di convenienza, da parte del privato, complementari al giudizio dello Stato di soddisfare generali interessi a salvaguardia e sviluppo di un assetto infrastrutturale e produttivo il più idoneo «per la Nazione, nella sua unità e perpetuità di vita»⁴⁸ si ribaltano, tuttavia, sul piano della funzione dell'intervento pubblico.

Sopra tutto nel periodo più recente, in cui si è tentato di reagire alle conseguenze economiche negative della crisi pandemica attraverso l'introduzione di

⁴⁶ Così l'A., *La bonifica nella storia e nella dottrina*, cit., pp. 213-214.

⁴⁷ Sul punto, v. *amplius*, G. GALLONI, *Il rapporto giuridico di bonifica*, cit., pp. 5 e spec. 258 e ss.

⁴⁸ Così A. SERPIERI, *Corso di economia e politica agraria*, vol. I. *L'agricoltura nell'economia della Nazione*, cit., p. 565.

una dose massiccia di misure temporanee, emergenziali e derogatorie, lo Stato sembra disimpegnarsi dalla realizzazione dei fini pubblici a cui risultano indirizzate e finisce per riposizionarsi, in modo neutrale, rispetto agli operatori economici, rinunciando anche a prevedere strumenti di controllo adeguati⁴⁹.

Un apparato di poteri che si attrezza per finalità di *provvidenza*, lontano dal congegnare scelte tradizionali sul funzionamento dell'economia e piegato a logiche assistenziali sul piano sociale, secondo un'impostazione burocratica per le eccessive complicazioni nello svolgimento di procedure amministrative.

Un modello, cioè, che rischia di rimanere inefficace, di paralizzare o sostituire l'iniziativa dei privati e rendere non praticabili gli adattamenti richiesti dalle circostanze⁵⁰.

9. FERTILITÀ: UNA PREMessa ALLO SVILUPPO SOSTENIBILE

Un'ultima considerazione può svolgersi con riguardo al valore strategico che Arrigo Serpieri assegna alla trasformazione del regime fondiario attraverso la bonifica, considerando che la terra «per nove decimi non è opera della natura; è opera delle nostre mani; è una patria artificiale»⁵¹, così da fondare una precisa e grave responsabilità ai fini della garanzia di un sufficiente grado di compatibilità con la qualità dello spazio e la tutela della biodiversità.

Riprendo il tema, perché vale la pena sottolineare il limite che l'insigne economista, anticipando il cambiamento di mentalità che l'odierna crisi ecologica impone di prendere in esame, al fine di giustificare l'iniziativa economica dell'agricoltore, pretende: che

sappia *coltivare* la terra. Coltivarla non è un estrarre tutto quanto essa può dare ai nostri bisogni, con la sola preoccupazione al massimo guadagno di oggi: è opera intelligente, paziente, amorosa di equilibrio fra quanto se ne toglie e quanto le si dà, con la costante preoccupazione dell'avvenire, cioè della continuità della produzione, della conservazione di quel complesso, forse ancora un po' misterioso che chiamiamo *fertilità*⁵².

È facile, così, cogliere lo slittamento verso le implicazioni avvertite della transizione ecologica, che disegna una traiettoria non più lineare di adatta-

⁴⁹ Si rinvia a F. BASSANINI, G. NAPOLITANO e L. TORCHIA, *Introduzione*, in *Lo Stato promotore. Come cambia l'intervento pubblico nell'economia*, a cura degli Autori, il Mulino, Bologna, 2021, p. 9.

⁵⁰ In argomento, si rinvia a G. AMATO, *Bentornato Stato, ma*, cit., pp. 93 ss.

⁵¹ Sono parole dell'A., *La bonifica nella storia e nella dottrina*, cit., p. 6.

⁵² Si legga, ancora, A. SERPIERI, *Corso di economia e politica agraria*, vol. I. *L'agricoltura nell'economia della Nazione*, cit., p. 565.

mento dei modi di organizzare la produzione e, spingendo alla comprensione del fatto che una comunità vive in uno spazio in cui le azioni individuali influiscono sul benessere di tutti, contribuisce al conferimento di una sorprendente quanto inattesa coerenza anche emotiva al quadro riformatore che ha impegnato Serpieri.

Ci siamo resi conto, in generale, come lo *sfruttamento* della terra, con il ruolo accresciuto delle tecnologie e la legittimazione assunta del perseguimento di finalità speculative nel commercio dei prodotti, abbia lacerato quell'*unione* tra la vita del singolo e della comunità⁵³ alla base delle vicende e degli istituti che ne regolano il corso e ne rappresentano il fattore di specificazione, richiamando la necessità di attuare modernamente gli assi portanti del disegno affidato all'art. 44 Cost. sul piano della dinamica imprenditoriale come delle relazioni sociali⁵⁴.

Con attitudine critica verso i traguardi irrobustiti, via via, dai consolidamenti normativi della fattispecie e attenzione alla profondità delle incrinature misurate nella realtà si è mostrato, pertanto, esemplare l'accreditamento di una lettura alternativa dei rapporti di produzione, instaurando un giusto bilanciamento tra i benefici dello sviluppo e la soglia accettabile dei rischi. Tra la volontà di ridurre *tutto* al significato di merci e *tutti* alle sembianze di funzionari degli scambi di mercato⁵⁵ e la progettazione di un disegno non conflittuale con obiettivi e finalità socialmente appaganti e coerenti con la qualità della vita.

Che la proprietà sia preordinata all'adempimento di una funzione rivolta a conciliare l'interesse generale con l'avvio dell'iniziativa economica – e, cioè, che, nella sua forma esemplare sia da riguardare come *produttiva* – è un'idea che trova conferma nel disegno fortemente voluto da Serpieri di incidere sulla definizione dei poteri del proprietario fino a soverchiarne la garanzia di appartenenza: «la bonifica agraria deve eseguirsi. Se gli attuali proprietari vacillassero nel loro proposito, la conseguenza non potrebbe essere che una sola: sostituire ad essi altri i quali vogliano e sappiano eseguirla»⁵⁶.

La spinta a una soluzione di forte discontinuità si era consolidata nella presentazione del r.d.l. 18 maggio 1924, n. 753 *Provvedimenti per le trasforma-*

⁵³ Il rinvio è al noto scritto di G. CAPOGRASSI, *Agricoltura, diritto, proprietà*, in «Riv. dir. agr.», 1956, I, 1. V. anche E. ROMAGNOLI *Capograssi e il diritto agrario*, *ivi*, 1989, I, p. 595.

⁵⁴ Cfr. C. A. GRAZIANI, *Sull'attualità dell'art. 44 della Costituzione*, in «Nuovo dir. agr.», 1985, p. 47. Dello stesso A., v. anche *Terra e persona: itinerari per un'indagine*, in *Il diritto dell'agricoltura*, 1995, p. 269.

⁵⁵ Sul punto, v. N. IRTI, *Nichilismo giuridico*, Laterza, Roma-Bari, 2004.

⁵⁶ Si legga l'intervento dell'A., *I problemi economici-sociali della bonifica agraria*. Atti del Congresso Regionale Veneto delle Bonifiche, (San Donà di Piave, 23-24-25 marzo 1922), Premiate Officine Grafiche C. Ferrari, Venezia, 1922, p. 50.

zioni fondiarie di pubblico interesse che provocò l'immediata e decisa protesta della coalizione degli agrari con le dimissioni dello stesso Serpieri dall'incarico di sottosegretario dell'Economia nazionale⁵⁷.

A reggere la proposta era una visione dinamica, nell'imposizione della destinazione economica della terra, che riaffiora in seguito, quando occorre fare i conti con la realtà, registrando lo scarto tra i risultati propagandati circa l'apoderamento e la colonizzazione e quelli effettivamente conseguiti; mentre i fondi stanziati risultano esauriti e sopravanzano le necessità di finanziamento delle occupazioni coloniali.

In occasione del *Convegno per la Bonifica integrale* svoltosi nel 1934, sotto gli auspici dell'Accademia dei Georgofili, dopo aver preso atto dei *molti guai* e delle *innegabili sofferenze* che attanagliano i consorzi, Serpieri torna a denunciare l'incompiutezza della trasformazione degli ordinamenti produttivi all'interno di vasti comprensori, dove, pure, risultano realizzate opere pubbliche, con l'appello ad accelerare l'*integralità* della bonifica⁵⁸. Le tesi discusse si dipanano intorno all'alternativa se attribuire o meno obblighi di più vasta portata ai proprietari privati e far progredire l'ingerenza dei consorzi in quanto investiti, in via sostitutiva, dell'esecuzione delle opere di completamento dell'organizzazione delle terre in unità organiche di produzione e lavoro.

Così, in un puntuale resoconto del Ministero per la Costituente⁵⁹, si legge testualmente:

Quando tuttavia, si volle, da parte del Serpieri, dar corpo a queste ultime conclusioni, le resistenze si rivelarono così forti che, invece di spingere avanti l'attività di bonifica lungo la linea indicata dal Convegno, fu giocoforza accettarne un arresto pressochè completo.

Tanto che,

il progetto di legge che il Serpieri presentò nel settembre 1934 per ottenere lo strumento necessario ad assicurare la integralità della bonifica – progetto secondo il quale la trasformazione fondiaria da parte dei privati era resa obbligatoria entro precisi limiti di tempo e si autorizzavano i consorzi a sostituirsi ai proprietari inadempienti e a rivalersi per la spesa sul loro patrimonio – dopo esser passato in Consiglio dei ministri e alla Camera dei fasci, era respinto dal Senato.

⁵⁷ Cfr. E. NOVELLO, *La storia della bonifica nell'Italia unita. La bonifica fascista*, in *La grande Storia d'Italia raccontata dall'Acqua. Dalle opere di difesa idraulica alla transizione ecologica*, a cura di E. D'Angelis, M. Gargano e E. Novello, Polistampa, Firenze, 2021, p. 341.

⁵⁸ Cfr. A. SERPIERI, *Apertura del Convegno*, «Atti della R. Accademia dei Georgofili», Convegno per la Bonifica Integrale (Firenze, 21-22 maggio 1934-XII), Firenze, 1934, p. 238.

⁵⁹ V. Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea Costituente, I. *Agricoltura*, I – *Relazione*, Roma, 1946.

L'attacco portato alla obiettiva cristallizzazione degli interessi che una tutela forte della proprietà garantiva alla stabilità del regime, spiega il declino politico di Serpieri e la provvisoria affermazione del blocco reazionario. Ma nella coerenza intellettuale e nella tenacia operativa del suo ininterrotto impegno, si rintraccia anche il lievito della rifondazione della categoria proprietaria. Egli ha preparato il terreno propizio perché, in sede costituente, fosse riconosciuto il sostegno a quelle situazioni foggiate intorno a un progetto di incremento produttivo e di riscatto sociale quale punto di (ri)avvio di un robusto intervento legislativo, descritto nell'art. 44 Cost., in una nuova prospettiva storica.

Anzi, si potrebbe affermare che, quello immaginato dal Nostro, fosse un ponte destinato ad assumere la propria sagoma quando avesse ingresso, nella Costituzione, l'interesse delle *generazioni future*. La modifica introdotta, da ultimo, all'art. 9 Cost. approda alla stessa considerazione della natura non illimitata delle matrici ambientali, degli ecosistemi e della biodiversità così da impegnare le istituzioni, al centro e in periferia, a guardare oltre senza restare prigionieri del presente⁶⁰. Lo sguardo fissato sugli *interessi lontani* e la conservazione del ciclo della vita a cui provvede una continuativa e faticosa opera di bonifica chiama in causa l'esistenza di limiti invalicabili in termini di risorse e di generazioni, incalzando eticamente a intraprendere una rilevante correzione nelle dinamiche dello sviluppo, con un'inclinazione attenta a rendere conto delle conseguenze dell'operare umano sulla terra: «Coltivarla “troppo” – cioè sfruttandola in maniera miope ed egoistica – e custodirla poco è peccato»⁶¹.

RIASSUNTO

La direzione del contributo si sviluppa attraverso l'analisi delle premesse giuridiche su cui poggia l'intervento di riforma della proprietà fondiaria a partire dall'abbandono degli schemi individualistici approdati nella precedente codificazione. Le vicende dell'ordinamento corporativo impongono il ritorno dello Stato e una significativa incursione del sociale al fine di perseguire obiettivi di carattere generale a sostegno dell'occupazione e dell'incremento della produzione. Ma, soprattutto, è dato cogliere una saldatura inattesa con le finalità che, nel frattempo, la Costituzione ha assegnato alle opere pubbliche di bonifica che si inseriscono nel quadro degli interventi, coperti con riserva di legge, di razionale sfruttamento del suolo e di stabilimento di equi rapporti sociali. Risulta costruita

⁶⁰ Sull'introduzione del concetto di equità intergenerazionale in Costituzione, si rinvia ai saggi pubblicati nel volume *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*. Atti del Congresso 28 gennaio 2022, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, e, specialmente, a F. DE LEONARDIS, *La riforma «bilancio» dell'art. 9 Cost. e la riforma «programma» dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, p. 49.

⁶¹ Sono parole di PAPA FRANCESCO, *Nostra Madre Terra. Una lettura cristiana della sfida dell'ambiente*, Libreria Editrice Vaticana, Roma, 2019, p. 70.

una continuità della rilevanza delle formazioni sociali (i Consorzi) e dello strumento di piano (di Bonifica). È, in ogni caso, nel pensiero più profondo di Serpieri dedicato alla combinazione di interessi pubblici e privati, che si può definire un significativo ponte con il presente attraverso una lettura evolutiva nell'intervento di bonifica in grado di assorbire profili di sostenibilità ampiamente presenti nell'idea di agricoltura (che l'insigne economista anticipa) rispetto alla visione europea di programmazione come occasione di crescita nello spazio rurale.

ABSTRACT

The direction of the contribution is developed through the analysis of the legal premises on which the land reform intervention rests starting from the abandonment of the individualistic schemes landed in the previous codification. The vicissitudes of the corporate system dictate the return of the State and a significant social incursion in order to pursue general objectives in support of employment and increased production. But, above all, it is given to grasp an unexpected welding with the purposes that, in the meantime, the Constitution has assigned to public works of reclamation, which fit into the framework of the interventions, covered by rule of law, of rational exploitation of the land and establishment of equitable social relations. A continuity of the relevance of social formations (i Consorzi) and the plan instrument (di Bonifica) turns out to be constructed. It is, in any case, in Serpieri's deepest thought dedicated to the combination of public and private interests, that can be defined a significant bridge with the present through an evolutionary reading in land reclamation intervention capable of absorbing profiles of sustainability widely present in the idea of agriculture (which the distinguished economist anticipates) with respect to the European vision of planning as an opportunity for growth in the rural space.

BIBLIOGRAFIA

- ADORNATO F. (2013): *Pulsa la vita nel diritto*, in *Conferimento della Laurea honoris causa in Studi politici e internazionali a Paolo Grossi*, Università di Macerata, Macerata, p. 20.
- AMATO G. (2022): *Bentornato Stato, ma*, il Mulino, Bologna, p. 9.
- AZARA A. (1943): *Il regime della proprietà privata nel nuovo codice civile italiano*, conf. del 18 aprile 1942, in *Circolo giuridico di Milano. Linee fondamentali della nuova legislazione civile italiana sulla famiglia, la proprietà privata, il lavoro e l'impresa*, Milano, p. 50.
- BASSANINI F., NAPOLITANO G., TORCHIA L. (2021): *Lo Stato promotore. Come cambia l'intervento pubblico nell'economia*, a cura degli Autori, il Mulino, Bologna, p. 9.
- BOTTAI G. (1935): *Il cammino delle corporazioni*, Carlo Cya, Firenze, p. 13.
- CAPOGRASSI G. (1956): *Agricoltura, diritto, proprietà*, in «Riv. dir. agr.», I, 1. V
- CESARINI SFORZA W. (1942): *Il diritto dei privati*, in *Il corporativismo come esperienza giuridica*, Giuffrè, Milano, p. 15.
- CESARINI SFORZA W. (1942): *Preliminari sul diritto*, in *Il corporativismo come esperienza giuridica*, Giuffrè, Milano, p. 190.

- CESARINI SFORZA W. (1942): *Individuo e Stato nella Corporazione*, in *Il corporativismo come esperienza giuridica*, Giuffrè, Milano, p. 169.
- D'AMELIO M. (1942): *Il diritto georgico nel libro della Proprietà nel nuovo codice civile italiano*, «Atti della Reale Accademia dei Georgofili», sesta serie, VIII, p. 179.
- DE LEONARDIS F. (2022): *La riforma «bilancio» dell'art. 9 Cost. e la riforma «programma» dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Atti del Convegno 28 gennaio 2022, Editoriale Scientifica, Napoli, p. 49.
- EINAUDI L. (1948): *La terza via sta nei piani?*, in «Il Corriere della Sera», 15 aprile.
- EINAUDI L. (1959): *Di Ezio Vanoni e del suo piano*, in *Prediche inutili*, Einaudi, Torino, p. 101.
- GALLONI G. (1997): *Nuovo ruolo dei consorzi di bonifica nell'evoluzione della normativa a difesa del territorio*, in «Dir. giur. agr. amb.», p. 7.
- GALLONI G. (1964): *Il rapporto giuridico di bonifica*, Giuffrè, Milano, p. 295.
- GALLONI G. (1999): *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola e dell'ambiente*, Liguori, Napoli, p. 138.
- GIANNINI M.S. (1959): *Sull'azione dei pubblici poteri nel campo dell'economia*, in «Riv. dir. comm.», n. 9-10, p. 322.
- GRAZIANI C.A. (1985): *Sull'attualità dell'art. 44 della Costituzione*, in «Nuovo dir. agr.», p. 47.
- GRAZIANI C.A. (1995): *Terra e persona: itinerari per un'indagine*, in *Il diritto dell'agricoltura*, p. 269.
- GROSSI P. (2008): *Salvatore Pugliatti giurista inquieto*, in *Nobiltà del diritto. Profili di giuristi*, Giuffrè, Milano, pp. 545-546.
- IRTI I. (2004): *Nichilismo giuridico*, Laterza, Roma-Bari.
- LUCIANI M. (1977): *Corte costituzionale e proprietà privata (a proposito della sentenza n. 260 del 1976)*, in «Giur. cost.», II, p. 1380.
- MARINELLI F. (2022): *L'impressionismo giuridico. Artisti e giuristi nella Francia dell'Ottocento*, Pacini, Pisa, pp. 34 e ss.
- MASINI S. (1997): *Limiti e possibilità di adattamento del territorio con destinazione agricola a finalità di tutela dell'ambiente nell'intervento pubblico di bonifica*, in «Dir. giur. agr. amb.», p. 613.
- MASINI S. (2016): *Territorio e sviluppo rurale*, in «Dig. Disc. Priv., Sez. Civ., Agg.», diretto da R. Sacco con la collaborazione di E. Rook Basile, Utet, Torino, p. 56.
- MOSCHELLA A. (1959): voce *Bonifica* in *Enc. dir.*, vol. V, Giuffrè, Milano, p. 533.
- NOVELLO E. (2021): *La storia della bonifica nell'Italia unita. La bonifica fascista*, in *La grande Storia d'Italia raccontata dall'Acqua. Dalle opere di difesa idraulica alla transizione ecologica*, a cura di E. D'Angelis, M. Gargano, E. Novello, Polistampa, Firenze, p. 341.
- PANUNZIO S. (1931): *Stato e diritto. L'unità dello Stato e la pluralità degli ordinamenti giuridici*, Stabil. Tip. Modenese, Modena.
- PAPA FRANCESCO (2019): *Nostra Madre Terra. Una lettura cristiana della sfida dell'ambiente*, Libreria Editrice Vaticana, Roma, p. 70.
- PONTIFICIO CONSIGLIO DELLA GIUSTIZIA E DELLA PACE, *Compendio della dottrina sociale della Chiesa*, Roma, 2004, pp. 153 e 156.
- RESCIGNO P. (1972): *Per uno studio sulla proprietà*, in «Riv. dir. civ.», 1972, I, p. 37.
- RODOTÀ S. (1981): *Il terribile diritto*, il Mulino, Bologna, p. 206.
- ROMAGNOLI E. (1989): *Capograssi e il diritto agrario*, in «Riv. dir. agr.», I, p. 595.
- SABBIONETI N. (2011): *Democrazia sociale e diritto privato. La Terza Repubblica di Raymond Saillelles (1855-1912)*, Giuffrè, Milano, p. 22.

- SERPIERI A. (1922): *I problemi economici-sociali della bonifica agraria*, Atti del Congresso Regionale Veneto delle Bonifiche (San Donà di Piave, 23-24-25 marzo 1922), Premiate Officine Grafiche C. Ferrari, Venezia, p. 50.
- SERPIERI A. (1934): *Apertura del Convegno*, «Atti della R. Accademia dei Georgofili», Convegno per la Bonifica Integrale (Firenze, 21-22 maggio 1934-XII), Firenze, p. 238.
- SERPIERI A. (1940): *Corso di economia e politica agraria*, vol. I. *L'agricoltura nell'economia della Nazione*, Barbera, Firenze, rist., in copia anastatica, dall'Istituto Nazionale di Economia Agraria, Bologna, 1993, XIV.
- SERPIERI A. (1948): *La bonifica nella storia e nella dottrina*, Edizioni Agricole, Bologna.
- SERPIERI A. (1971): *La fame di terra*. Dal «Messaggero» del 28 giugno 1947, in *Scritti giornalistici 1947-1958*, a cura di M. Zucchini, Roma, p. 119.
- SORDI B. (2020): *Diritto pubblico e diritto privato. Una genealogia storica*, il Mulino, Bologna, pp. 139 e ss.
- STOLZI I. (2007): *L'ordine corporativo. Poteri organizzati e organizzazione del potere nella riflessione giuridica dell'Italia fascista*, Giuffrè, Milano.
- VASSALLI F. (1936): *La concezione fascista della proprietà privata*, Confed. Fascista dei Lavoratori, Roma.