

SILVIO MENGHINI<sup>1</sup>

## Dai conti colturali alla “bonifica integrale”: aspetti economici e sociali nelle opere di Arrigo Serpieri

<sup>1</sup> Università degli Studi di Firenze

### INTRODUZIONE

La figura di Arrigo Serpieri, come ampiamente documentato dai molteplici eventi che in questi anni più volte lo hanno celebrato, è alquanto articolata, complessa e attuale. Con il presente contributo ci limiteremo a esaminare l'opera dello studioso soffermandoci sull'attenzione che egli rivolse alla qualità del capitale umano che partecipa ai processi produttivi agricoli e anima i territori rurali. Tale approfondimento verrà effettuato ripercorrendo le tappe più significative attraverso le quali si sviluppò il pensiero di Arrigo Serpieri economista agrario, partendo dagli anni della sua formazione accademica, sino a quelli della sua piena maturità scientifica e politica: due periodi che distingueremo puntualmente nel presente contributo al fine di evidenziare come nella prima fase, di crescita e formazione, Serpieri si concentrò sulla figura dell'imprenditore e dell'azienda agraria, dedicandosi nella successiva fase di piena maturazione a una visione dello sviluppo dell'agricoltura su scala territoriale, legando le sorti dello specifico settore produttivo al generale sviluppo socioeconomico locale. In particolare, sarà attraverso la lettura dei vari contributi in materia di bonifica integrale che Serpieri realizzò in tale periodo di piena maturazione che sarà possibile porre in evidenza come egli ritenesse che lo sviluppo e il radicamento territoriale delle attività agricole e forestali non potesse fare a meno di un certo genere di capitale umano, ossia di una popolazione dinamica e di una imprenditorialità rurale competente, organicamente inquadrata negli scenari tecnici, economici e politici locali, considerando tali componenti «intimamente connesse al rispetto del territorio e alle varie realtà sociali che su di esso vivono e si sviluppano» (Palumbo, 1993).

Seppure formatosi nel rigore di una scuola economico-agraria che nel tardo Ottocento legava le problematiche di sviluppo dell'agricoltura eminentemente a questioni di carattere tecnico, Serpieri nell'inquadrare tanto la figura dell'imprenditore che nell'affrontare le generali questioni dello sviluppo tecnico ed economico del settore partì dalla convinzione che «l'*homo economicus* era – non meno che lo *homo* degli antropologi – una mera astrazione: e che, tra la razionalità delle leggi proclamate dalla scienza e il comportamento effettivo dei singoli operatori, si ergeva un complesso sistema di condizionamenti dettati dalla realtà in cui essi erano chiamati ad agire» (Barberis, 1995). In ragione di tale particolare sensibilità, Serpieri rivolse massima attenzione a tali condizionamenti, riconducendoli in particolare alle problematiche relative alla marginalità sociale in cui gli addetti al settore si trovavano a operare, avendo questi nel luogo lavorativo non solo uno spazio nel quale svolgono la propria professione ma anche lo spazio nel quale realizzano l'intera loro esistenza (Marinelli, 2002). Nelle opere di Serpieri tale marginalità sociale emerse come una delle principali criticità avverse ai processi di colonizzazione e di presidio capillare e durevole dei luoghi bonificati.

Con la concettualizzazione dei principi della bonifica integrale e la relativa articolazione normativa Serpieri formalizzò la sua visione d'insieme dello sviluppo delle attività agricole e forestali, sottolineando la necessità di andare oltre i confini tecnici aziendali, arrivando a inquadrare le sorti della singola unità produttiva in una dimensione territoriale, demografica e sociale (Dini, 2010a). Tale approccio, in origine associato da Serpieri alla visione integrale che doveva accompagnare le grandi opere di bonifica degli anni Venti e Trenta, è divenuto nel tempo uno dei capisaldi più importanti per tutte le politiche di sviluppo agricolo prima e rurale poi, sia nazionali che comunitarie succedutesi nel tempo.

Il ripercorrere le tappe lungo le quali si è articolata la lunga vita di Serpieri, nel ricostruire la cronaca di una precisa epoca storica (Marinelli e Nanni, 1995), ci consentirà di comprendere come nacquero dei principi che ancora oggi sono di estrema attualità. Ispirato dal positivismo e dal clima di grande fiducia nel progresso tecnico che dominava l'Europa di fine Ottocento, Serpieri attinse alle conoscenze economiche di derivazione industriale e agronomiche dell'epoca e, attraverso una loro revisione discorsiva, di tipo epistemologico, le ricompose con una grande opera di sintesi in un unico corpus economico-agrario che, superando le soglie della scientificità e della formalizzazione (Foucault, 1999), divenne disciplina scientifica autonoma ancora oggi alla base fondante dei nostri studi economici, estimativi, agrari e forestali. La ricostruzione cronologica dei fatti ci permetterà di distinguere il pensiero dello studioso dalle ideologie dell'epoca, evidenziando oggettivamente come le idee

dello studioso precedettero l'uso strumentale che il regime fece delle sue opere, fintanto che non si giunse a posizioni inconciliabili.

#### GLI ANNI DELLA “FORMAZIONE”

Rigorosamente fedele agli insegnamenti dei suoi diretti maestri, Serpieri ebbe una formazione classica, ispirata a una visione dell'*economia rurale* quale espressione del «complesso delle regole acconce ad ordinare e dirigere una azienda rurale al fine di cavare dalla terra il maggior utile netto mediante l'allevamento dei vegetali e degli animali» (Cuppari, 1869). Tale visione ottocentesca di una economia rurale di fatto incentrata su dei principi tecnico-agronomici era diretta espressione della ancor più remota visione settecentesca di Arthur Young che vedeva nell'economia rurale il mezzo attraverso il quale intensificare la produzione dei campi, innovando un'agricoltura che di fatto era rimasta immutata sin dall'epoca romana (Bandini, 1957). Le straordinarie innovazioni, che da inizio Ottocento si ebbero nel campo della meccanizzazione, della chimica e della genetica, contribuirono a orientare gli studi economici rivolti alla elevazione dell'efficienza del settore circoscrivendoli all'analisi degli effetti derivanti dallo sviluppo del diverso orizzonte tecnologico che tali innovazioni sollecitavano.

Nella visione di allora, con il termine “rurale” si intendeva univocamente indicare lo spazio fisico in cui l'agricoltura si svolgeva, non volendo in alcun modo così richiamare l'insieme ben più complesso degli elementi materiali e immateriali che oggi con lo stesso termine si intende indicare.

Nei suoi primi studi Serpieri si mosse proprio entro i confini di una economia rurale come definita da Cuppari e prevalentemente circoscritta alla dimensione della azienda, proponendo comunque sin da quel momento una visione particolarmente innovativa, concentrandosi sullo studio de «l'arte dell'imprenditore agrario» inteso come «colui che raccoglie e coordina gli elementi della produzione» e che «continuamente ricerca quella combinazione di detti elementi la quale assicuri il massimo tornaconto» (Serpieri, 1901). Seppure ancora in una fase formativa, Serpieri realizzò con questi primi studi finalizzati alla stesura della propria tesi un'importante opera di sintesi, sistematizzazione e sviluppo dell'intera disciplina dell'economia rurale dell'epoca. Sottolineando come l'economia rurale dovesse intendersi come ramo ben delineato dell'“economia industriale”, Serpieri indicò come essa doveva distinguersi nettamente anche dall'economia politica dedicata, invece, allo studio delle «azioni dell'uomo dirette al conseguimento della ricchezza sotto l'aspetto sociale, cioè sotto l'aspetto dell'interesse generale della società» (Serpieri,

1901): in altri termini, nell'economia rurale, secondo una visione privatistica, l'attenzione doveva essere rivolta alla massimizzazione del profitto d'impresa, laddove con l'economia politica le stesse questioni dovevano essere inquadrare nelle ottiche dell'interesse pubblico, puntando alla massimizzazione del cosiddetto "tornaconto sociale".

Già nell'ambito di questa prima opera pubblicata nel 1901 è possibile cogliere le importanti novità che il giovane studioso proponeva: superando la visione dottrinale dei propri maestri, in particolare del Niccoli, Serpieri arrivava a distinguere nettamente la figura dell'imprenditore da quella del proprietario e del capitalista, indicando puntualmente come l'imprenditorialità, seppure nella sua consistenza immateriale, fosse uno dei fattori della produzione, al pari dei capitali – fondiario e agrario – e del lavoro (Di Sandro, 1995). E nel dare peso alla figura dell'imprenditore Serpieri arrivò a evidenziare come le scelte produttive assunte da tale soggetto dipendessero solo in parte da un processo decisionale volontario, ispirato a soli principi economici e vincoli tecnici, venendo in modo consistente influenzate da fattori extra economici di carattere sociale-anagrafico (l'essere uomo o donna, giovane o anziano, istruito o meno, ecc.) e psicologici (Barberis, 1995).

Nell'intento di ribadire la necessità di affrancare gli studi economici agrari dall'economia industriale, Serpieri sottolineava come il ruolo dell'imprenditore fosse quello di coordinare i fattori della produzione agricola per conseguire il massimo profitto

coordinamento ben altrimenti difficile che nelle industrie manifatturiere, perché in queste i coefficienti della produzione sono in generale pochi e, per dir così, facilmente maneggevoli, mentre dessi son molti e spesso indocili nell'azienda agraria, sicché riesce molto più difficile trovare la combinazione del massimo tornaconto (Serpieri, 1901).

Questa complessità del ruolo di coordinamento dell'imprenditore agricolo viene da Serpieri oltremodo enfatizzata quando, sempre nel suo primo lavoro del 1901, indica come l'imprenditore debba sì guardare all'efficienza che ogni processo aziendale vanta nei termini del proprio conto culturale, senza però perdere di vista la complementarietà di ciascuno di tali processi nel complessivo ordinamento fondiario e produttivo aziendale nel quale esso si inserisce. Nel maturare tale visione organica dell'azienda agraria e del ruolo imprenditoriale Serpieri portò a termine un percorso che già aveva intrapreso il suo maestro Niccoli ribadendo peraltro, come egli stesso in più occasioni sottolineò, un'idea già puntualmente formalizzata da Cuppari (Giorgi, 1962).

Serpieri, nel porre in evidenza in una chiave prettamente accademica l'identità e l'importanza della figura imprenditoriale, arrivò a indicare con estre-

ma chiarezza come uno dei mali di cui maggiormente soffriva l'agricoltura dell'epoca fosse quello di essere gravemente deficitaria non solo in termini di capitali finanziari ma anche umani, mancando di

un'attiva classe di imprenditori agricoli tecnicamente e personalmente capaci di trasformare l'agricoltura nel senso voluto. Generalmente parlando mancava anche una vasta classe di contadini capace di assumere essa l'impresa: troppe plebi si avevano e troppi pochi coltivatori esperti (Bandini, 1957).

La distinzione netta della persona economica dell'imprenditore da quella del proprietario terriero, deve ritenersi una delle basi fondanti dell'intera opera di Arrigo Serpieri, tanto in campo economico-agrario che estimativo e politico: è, infatti, attraverso questa puntuale distinzione che il giovane Serpieri giunse a formulare i bilanci economici agrari e quelli estimativi secondo una impostazione ancora oggi in uso, postulando i principi dell'ordinarietà dell'impresa e della normalità del fondo. E fu sempre sulla base di tale distinzione della persona economica del proprietario da quella dell'imprenditore che egli avviò la riflessione sui limiti che legittimante potevano, ma in taluni casi anche dovevano, essere posti alla proprietà fondiaria laddove essa non avesse espresso capacità e/o volontà di attuare ordinamenti, tanto fondiari che agrari, efficienti.

L'idea del giovane Serpieri di un'agricoltura da incentrare su di una impresa dinamica e non su distratte proprietà fu oltremodo sollecitata dal progresso tecnologico dell'epoca al quale si opponeva con passiva indifferenza il forte conservatorismo dei proprietari terrieri dell'epoca, soddisfatti dai minimi obiettivi di rendita che divenivano comunque più che soddisfacenti in ragione dell'ampiezza dei loro possedimenti.

Anche se in questo periodo formativo gli interessi di Serpieri si svilupparono prevalentemente nell'ambito della dimensione aziendale e sulla figura dell'imprenditore non mancarono dei primi importanti approfondimenti di più ampio inquadramento sociale e politico. Significativo a tale proposito fu il lavoro che Serpieri realizzò nel 1910 sui contratti agrari nell'Alto Milanese. Nell'evidenziare la pressoché assoluta assenza dal dibattito politico delle classi rurali, egli sottolineò la necessità di rimediare a tale vuoto, nella convinzione che lo sviluppo rurale avesse bisogno di una «azione viva degli interessati, negli inevitabili attriti delle classi che, attraverso i contrasti, giungono a nuovi equilibri» (Serpieri, 1910). Ed è sempre in questo stesso lavoro che Serpieri indicò l'importanza delle istituzioni pubbliche a sostegno delle iniziative private delle categorie contadine: «tutto quanto contribuisce, da parte dello Stato, di altri enti pubblici, di privati, al forte e sano sviluppo della cooperazione

fra i contadini, sarà singolarmente efficace ad accelerare le migliori soluzioni del problema agrario nell'alto milanese». In tale lavoro Serpieri, mostrando un'attenzione per gli aspetti giuridico-istituzionali rara negli studi economici dell'epoca (Ornaghi, 1995), inizia a focalizzare le problematiche di sviluppo economico e di emancipazione sociale dei rurali, maturando alcuni principi che ispireranno la sua piena maturazione scientifica e politica.

Con questi studi e lavori iniziali Serpieri, nel contribuire in modo determinante agli inizi del XX secolo a definire i confini precisi dell'economia agraria rispetto agli studi economici generali dell'epoca, portò avanti in Italia un processo che in modo analogo stava interessando molti altri Paesi europei. Tuttavia, sin da questo periodo formativo iniziale, l'opera del Serpieri si distinse da ciò che accadeva oltralpe, in quanto egli avanzò l'esigenza di affrancare gli studi economici agrari tanto dall'economia generale che dall'agronomia, senza però perdere comunque nulla dei principi fondanti di tali discipline, soprattutto di quelle agronomiche, una necessità che se per Serpieri fu allora ovvia pare sempre meno sentita in epoche più recenti.

#### IL PERIODO DELLA "MATURAZIONE" DELL'ECONOMISTA E DEL POLITICO AGRARIO

##### *L'"autonomia" degli studi economici agrari*

È solo dopo il periodo di formazione iniziale che, completati i propri studi universitari, Serpieri iniziò a maturare una visione più ampia dell'economia rurale. Senza mai rinnegare le basi fondanti della scuola ottocentesca sulla quale si era formato, egli propose una nuova visione dottrinale dell'economia agraria più ampia e autonoma che era «da intendersi come ramo specialistico della scienza economica, quindi studio delle scelte ottimali sia dei singoli operatori (economia dell'azienda agraria), sia dei decisori della politica economica agraria» (Di Sandro, 2015). Serpieri, portando a termine un processo iniziato dai suoi stessi diretti maestri, interrompe così definitivamente la consuetudine di vedere le questioni economiche pertinenti al comparto agrario come una appendice conclusiva degli studi tecnici agronomici e delle coltivazioni «sebbene uomini come Carlo Cattaneo, Stefano Jacini, Ghino Valenti avessero pubblicato magnifiche monografie di carattere economico agrario» (Giuliani, 1961). Così Medici si esprimeva in merito a tale aspetto:

Sino alla fine del secolo scorso l'economia agraria, anziché consistere di un complesso organico di dottrine e di dati empirici razionalmente elaborati, rappresentava soltanto un capitolo di sintesi del trattato sulle coltivazioni. Infatti, nei testi classici di agronomia e

di agricoltura si trova sempre un capitolo finale, che a volte assume dimensioni di libro, nel quale si cerca di raccogliere le fila della discussione tecnica, per esprimere un giudizio di sintesi su quelli che sono i fini economici per conseguire i quali si esercita l'agricoltura (Medici, 1946).

Tuttavia, se per un verso con la sua opera Serpieri propose una visione autonoma e non residuale degli studi economici-agrari, dall'altra parte egli ribadì con essa stessa come lo studioso che intendeva operare in tale ambito non poteva comunque essere estraneo a specifiche conoscenze tecniche che condizionano e vincolano qualunque scelta dettata dalla ricerca di una convenienza economica. E sempre Medici a tale proposito, commentando nel 1946 taluni scritti dell'epoca, esprime un parere quantomai attuale sostenendo che

i grandi trattati di economia politica non ignorano mai l'agricoltura e i suoi problemi, ma questi trattano in modi e forme estranee al pensiero degli economisti rurali. La mancanza di precise nozioni di tecnica agraria e la scarsa conoscenza della realtà agricola spiegano le gravi lacune e anche l'astrattismo di quelle prolisse trattazioni (Medici, 1946).

Tale percorso di maturazione scientifica di Serpieri studioso trovò un importante momento di sintesi nel 1928 con la pubblicazione della *Guida a ricerche di economia agraria* (Serpieri, 1928). Strutturata in modo estremamente schematico la Guida, grazie all'“esattezza geometrica del Maestro” (Pagani, 1968) delinea in modo estremamente chiaro l'insieme complesso degli elementi dai quali dipende lo sviluppo di una azienda agricola, sia relativamente a fattori fisici e organizzativi interni, sia a livello territoriale, per tutte quelle che sono le caratteristiche (classificate da Serpieri in tre punti: ambiente fisico, popolazione e carattere economico generale) che lo contraddistinguono. In questo lavoro prende origine e chiara fisionomia l'economia agraria moderna (Di Sandro, 2015).

### *Il politico agrario e la “società rurale”*

Come già in parte indicato in precedenza, Serpieri nel delimitare i confini dottrinali dell'economia agraria ribadì la centralità dell'impresa agraria ma, al tempo stesso, sottolineò la necessità di inquadrare le questioni relative allo sviluppo agricolo andando oltre i confini aziendali e settoriali, promuovendo una visione di tipo territoriale e sociale, legando le funzioni e le sorti del primario a tutte le altre componenti produttive, demografiche e istituzionali che concorrono allo sviluppo socioeconomico locale.

È così che il Serpieri studioso arrivò a confrontarsi sempre più spesso con i politici dell'epoca, iniziando a frequentare gli ambienti socialisti e popolari, trovando nelle correnti ispirate rispettivamente a Filippo Turati e a Luigi Sturzo i più attenti interlocutori in merito alle questioni relative allo sviluppo del mondo agricolo. Ed è proprio nell'ambito di tale dialogo che, in occasione di un convegno tenutosi nel 1922 su *I problemi economico-sociali della bonifica agraria* (AA.VV., 1922), proprio insieme a Luigi Sturzo, Serpieri espresse chiaramente tutta la sua attenzione nei confronti delle condizioni di vita in agricoltura fissando taluni principi che ricorreranno nelle varie opere e norme che verranno sviluppate successivamente soprattutto in materia di bonifica integrale.

Questa maturazione della visione politica agraria di Serpieri va letta considerando con particolare attenzione le condizioni economiche e sociali che a quell'epoca affliggevano l'agricoltura.

Il settore primario nei primi anni del ventesimo secolo era ancora ben poco distante da quella che Jacini ebbe a definire come una «Italia agricola dissanguata dalle esigenze dell'Italia politica» (Jacini, 1885). Seppure fosse stato fatto molto, le “garanzie sociali” riconosciute alle maestranze agricole risultavano ancora gravemente subordinate agli interessi di una proprietà spesso adagiata in logiche di conduzione limitate alla garanzia di una rendita. L'agricoltura dell'epoca proponeva condizioni di vita e di lavoro durissime, variabili a seconda del rapporto che i lavoratori della terra avevano con la proprietà dei fondi. Minori potevano essere i disagi per coloro che esercitavano l'attività agricola sul fondo proprio, mentre decisamente più difficili erano le condizioni di vita dei contadini, con situazioni relativamente migliori per quelli che operavano in poderi e fattorie, intermedie per i salariati fissi e di estremo disagio per i braccianti: per tali categorie le condizioni di benessere erano esclusivamente legate alle caratteristiche dei fondi agricoli, nella sola ottica produttiva e in condizioni di minor disagio quanto maggiori erano i rapporti continuativi che con essi si stabilivano (Jacini, 1885; Serpieri, 1938).

Questa agricoltura caratterizzata da una prevalente proprietà terriera non contadina, si sviluppava secondo un preciso gradiente geografico: al Nord si avevano dalle grandi alle piccole proprietà con frequenti contratti d'affitto; al Centro erano frequenti le grandi proprietà spesso suddivise in complessi aziendali a conduzione di tipo mezzadrile; al Sud, invece, insistevano in modo rilevante grandi proprietà di origine nobiliare fortemente ancorate a logiche latifondistiche.

Anche se le condizioni di malessere maggiore risiedevano nella categoria del bracciantato appoggiata dalle correnti politiche socialiste emergenti, il primo sciopero ufficiale degli agricoltori nel '900 si ebbe comunque per iniziativa



della classe mezzadrile: nel 1902, nelle terre senesi di Chianciano, l'agitazione sfociò in una manifestazione che, promossa da uno sparuto gruppo di mezzadri riunitisi in una lega contadina, fu poca cosa sul piano pratico. Tuttavia, politicamente tale manifestazione suscitò un forte clamore, facendo emergere la questione ai più alti livelli istituzionali sino al 1907, quando in un discorso di Guicciardini tenutosi all'Accademia dei Georgofili, fu ammessa la necessità di considerare con serietà il moto dei coloni considerandolo «né artificioso né sporadico» (Guicciardini, 1907).

Se nel Nord e nel Centro Italia le condizioni di vita delle popolazioni agricole sfociarono in tentativi di emancipazione, al Sud esse continuarono a peggiorare per effetto delle maggiori imposizioni fiscali promosse dal neocostituito governo centrale, senza che esse fossero in alcun modo accompagnate da un qualunque genere di impegno migliorativo, soprattutto in termini infrastrutturali. Si accentuarono così i fenomeni di massiccia emigrazione che dapprima interessarono le aree settentrionali, in particolare il Veneto, per poi estendersi a tutto il meridione.

È in tale scenario di miseria e di diffuso malcontento che trovarono spazio gli ideali socialisti, così come altrettanto in modo intenso maturò un nuovo pensiero di area cattolica che, seppure ispirato a precisi valori di fondo, si pose in una posizione ben distante da certe forme di totale conservatorismo. Giolitti da una parte e don Sturzo dall'altra si fecero portavoce dei sentimenti che si svilupparono in questa epoca, facendo emergere la questione delle garanzie sociali nelle prospettive di sviluppo futuro del settore primario, scalzando una visione che sino ad allora associava il progresso rurale alle sole problematiche tecnologiche. Serpieri abbracciò in pieno tali rivendicazioni politiche di carattere sociale indicando come la crescita efficiente del settore primario, sotto la spinta delle straordinarie innovazioni e opere di bonifica dell'epoca, non poteva fare a meno di imprenditorialità e maestranze capaci e ben motivate. Nasce così in Serpieri l'attenzione per il tema della società rurale:

Il tema della società rurale, in tutte le sue articolazioni, come un comune denominatore costituito dai modi di concepire e partecipare valori e modalità dell'esistenza, come singoli e collettività, è alla attenzione di Serpieri in tutta la sua opera, di studioso e di operatore politico: un sistema di vita sobrio, un radicamento essenziale nella condizione agricola, l'adesione e la partecipazione ai ritmi e alla essenza della natura, una popolazione che costituisce il luogo, fondamento e continuità dei valori tradizionali di un Paese (Dini, 2010a).

In questo periodo di maturazione Arrigo Serpieri, come peraltro ampiamente attestato dagli innumerevoli incarichi pubblici che ricoprì in quegli anni, arrivò a legare in modo sempre più intenso le questioni inerenti l'econo-

mia agraria con quelle della politica agraria, trovando attraverso i molteplici ruoli al tempo stesso ricoperti in qualità di studioso e di uomo delle istituzioni, il connubio ideale affinché il pensiero teorico dello studioso trovasse concreti e immediati sviluppi attraverso precisi provvedimenti normativi. Oggi parleremmo di Serpieri come di un tecnico “prestato” per lunghi anni alla politica, e osservando sotto questa prospettiva la sua opera è ben evidente come, nonostante i lunghi anni di militanza parlamentare, egli rimase sempre fedele ai propri convincimenti, anche nel momento in cui essi, in particolare con quanto formulato con la bonifica integrale, lo portarono ad assumere posizioni estremamente scomode:

è in questa occasione che le sue posizioni, che saranno poi definite eversive dal regime, risultano espresse in termini inequivocabili, soprattutto a proposito di un principio chiaramente dichiarato: il diritto alla proprietà della terra bonificata per coloro che la sapranno gestire in termini di efficienza per la collettività (Dini, 2010b).

#### LE QUESTIONI DEI “RURALI” NEI PRINCIPI DELLA BONIFICA INTEGRALE DI ARRIGO SERPIERI

Nel 1933 con il R.D. n. 215, a firma del proprio ministro Acerbo, Serpieri giunse alla formulazione delle “Nuove norme per la bonifica integrale” nelle quali confluirono tutti i principi dello studioso e l’esperienza del politico. Fu sulla base dei convincimenti di studioso e in ragione delle precedenti esperienze di governo che Serpieri, lavorando al concetto di bonifica integrale, arrivò a definire alcuni punti che con il tempo divennero metodo fondante per gli stessi principi della pianificazione territoriale e dello sviluppo rurale contemporanei, avendo una visione organica di tutti gli attori (Stato, Consorzi, Privati) – quelli che oggi chiameremmo stakeholders – che debbono sinergicamente interagire in un medesimo ambito territoriale (il comprensorio di bonifica), nel reciproco rispetto degli interessi di cui ciascuno di essi è portatore, ma comunque nell’ambito di un medesimo disegno di sviluppo (il piano di bonifica).

Con la norma del ’33, nota comunemente anche come “Legge Serpieri”, ricomponendo una complessa serie di contenuti concettuali e normativi formulati negli anni precedenti, Serpieri propose uno strumento normativo organico in cui emergeva la visione del territorio rurale non solo come «mezzo di produzione agricola», ma come «sede della vita umana, per tutti i suoi fini, agricoli e non agricoli, materiali o spirituali» (Serpieri, 1947). Accettata questa visione, la stessa conquista delle terre bonificate e rese idonee all’uso agricolo assunse il significato di un «processo di trasformazione della terra nuda con-

dotto particolarmente nei riguardi dell'adattamento di essa a sede della vita sociale» (Serpieri, 1938).

Per cogliere appieno i contenuti innovativi che Serpieri propose con il R.D. 13 febbraio 1933, n. 215 è comunque necessario partire dalle disposizioni normative che negli anni '20 lo precedettero considerando, in particolare, il preciso significato che Serpieri attribuiva al termine "integrale", osservando come in esso confluissero tanto i convincimenti dello studioso quanto le esigenze pragmatiche del politico di fronte ai fatti dell'epoca: il tutto prestando particolare attenzione alle date in cui i fatti ebbero luogo, potendo così valutare sino a che punto Serpieri fu interprete di direttive di regime o, all'opposto, quanto fu invece il regime a valorizzare strumentalmente il pensiero dello studioso fino a quando questo "fece comodo", neutralizzandolo nel momento in cui esso emerse nel suo disegno autonomo.

Già in occasione di una conferenza tenutasi nel 1929, Serpieri volle chiarire puntualmente cosa secondo lui si dovesse intendere per bonifica integrale, mettendo in guardia da talune interpretazioni sin troppo astratte dell'epoca:

Bonifica integrale è espressione di contenuto generico. Bisognerà guardarsi dal generalizzarla troppo: a forza di volerla comprendere tutto, si corre pericolo di svuotarla di ogni concreto contenuto. Ricordiamo l'origine di quella espressione. Si era notato, e giustamente deplorato, soprattutto nel campo della bonifica idraulica, che eseguito il prosciugamento dei terreni paludosi non sempre vi si attuava quella coltura intensiva, che era in sostanza anche nei riguardi igienici, il fine principale del prosciugamento: un edificio che rimaneva dunque a mezzo. Si disse allora: non basta la bonifica idraulica; occorre la bonifica integrale (Serpieri, 1930).

Con tale affermazione Serpieri, seppure non citando direttamente gli attori coinvolti, volle sottolineare come i citati interventi di prosciugamento chiamassero all'opera lo Stato laddove i privati avrebbero dovuto, attraverso opportuni miglioramenti fondiari, intensificare la produzione.

Queste affermazioni vennero formulate da Serpieri un anno dopo avere vissuto da protagonista il varo della legge n. 3134 del 24 dicembre 1928 relativa ai "Provvedimenti per la bonifica integrale" e nota come "Legge Mussolini". In tale legge confluirono i contenuti del "Testo unico delle leggi sulle bonificazioni delle paludi e dei terreni paludosi" (R.D. 30 dicembre 1923, n. 3256) e i "Provvedimenti per le trasformazioni fondiarie di pubblico interesse" (R.D.L. n. 753 del 18 maggio 1924). Quest'ultimo provvedimento, con il quale si estendevano le opere di bonifica a qualunque territorio che, anche per motivi diversi dal ristagno idrico, si fosse trovato in condizioni di arretratezza limitanti la produzione e la vita rurale locale, fu sviluppato dallo stesso

Serpieri che in quell'epoca operava come sottosegretario per l'Agricoltura nel Ministero dell'Economia Nazionale.

La legge varata nel '28 fu accompagnata da un imponente impegno finanziario che, proiettato nell'arco di quattordici anni, prevedeva ambiziose opere, tanto in ambiti palustri che montani.

Serpieri, nel sottolineare il significato di bonifica integrale nei termini sopra citati, volle ribadire che il termine "integrale", seppure potesse essere accostato anche ad una ampia attuazione territoriale, dalle aree palustri ai versanti montani, doveva comunque innanzi tutto rimanere associato all'idea che l'intervento di bonifica fosse il frutto congiunto di opere pubbliche e di una capillare iniziativa privata: la preoccupazione di Serpieri era quella di fare in modo che la legge del '28 non si arenasse così come già era accaduto con le precedenti esperienze normative del '23 e del '24, in ragione delle quali molto fu fatto a livello pubblico ma poco da parte dei privati. Serpieri nel ribadire l'importanza dell'intervento privato si esprime sicuramente in ragione di chiare esigenze tecniche, ma anche in considerazione delle circostanze politiche ed economiche dell'epoca. A livello tecnico era chiaro che le grandi opere pubbliche di regimazione idraulica dovessero trovare compimento nei capillari interventi di miglioramento fondiario assunti in seno a ciascuna proprietà. Ed è sempre nei termini di tale puntuale visione tecnica che il tutto doveva avere luogo su scala territoriale, attraverso la precisa delimitazione comprensoriale dell'intervento. A livello politico economico, invece, pesò sicuramente la grande crisi economica del '29, che impose la necessità di rivedere in modo importante tutta la spesa pubblica e, in particolare, quella prevista dalla norma del '28: ciò determinò un acceso confronto tra i ministri dell'Economia e dell'Agricoltura di allora (Cerri, 1979), con Serpieri impegnato in prima persona a salvaguardare l'impianto normativo del '28, spingendo affinché la minor copertura finanziaria pubblica fosse compensata da un più puntuale impegno dei privati.

Ma in Serpieri il concetto di bonifica integrale, oltre a legarsi a queste precise motivazioni tecniche-agronomiche e alle pragmatiche esigenze di bilancio ora indicate, aveva anche un preciso e altrettanto importante significato sociale:

il frutto monetario non è che una parte del rendimento di una bonifica integrale; la quale ha, come ben sapete, più larghi fini di civiltà. Dove sono talora forme primitive, quasi barbariche, di convivenza sociale, essa può porre le condizioni fondamentali di una vita civile (Serpieri, 1930).

Pensare alle opere di bonifica associandole a una loro utilità sociale non è una novità assoluta, solo che nella visione di Serpieri tale funzione assunse un significato ben diverso da quello che aveva avuto sino ad allora. Dalla

"Legge Baccarini", la n. 269 del 25 giugno 1882, sino agli inizi degli anni '20 l'utilità sociale delle opere di bonifica era principalmente associata ai benefici attesi in termini igienici, di salute pubblica, attraverso il contenimento della piaga della malaria. Con Serpieri la visione di utilità sociale dell'intervento di bonifica andò ben oltre questo inquadramento, divenendo non più semplice mezzo per la rimozione di una specifica emergenza sanitaria, ma lo strumento per garantire un certo benessere e una emancipazione sociale delle popolazioni rurali, creando le condizioni ideali per un più durevole presidio insediativo e produttivo dei luoghi bonificati.

Questa attenzione dell'epoca per le questioni sociali legate alle opere di bonifica e di generale sviluppo dell'agricoltura va letta alla luce delle durissime condizioni di vita delle popolazioni contadine di inizio del '900 e delle posizioni politiche e sindacali accennate in precedenza. Sin dall'inizio della sua storia unitaria l'Italia presentava un'agricoltura "stagnante", che Jacini nella sua nota inchiesta dipinse in tutta la sua tutt'altro che felice situazione economica e sociale: il latifondo, la malaria, il brigantaggio, ecc. tracciavano uno scenario carico di miseria e malattie dal quale si salvavano solo talune aree, e non per opera dell'uomo. Sin dai primi anni del neocostituito Stato la malaria emerse come la piaga di massima emergenza sanitaria e sociale, con la conduzione latifondistica indicata come principale causa limitante lo sviluppo di una agricoltura che avrebbe potuto contenere il fenomeno, attribuendo a essa un ruolo che oggi non esiteremmo a definire multifunzionale: una agricoltura che con gli importanti interventi di bonifica veniva chiamata a operare secondo una dualità di obiettivi, mercantilistici ed extra mercantilistici, garantendo sia maggiori valori dei fondi e rendimenti dei capitali investiti, sia una maggiore consistenza e presenza politica e sociale delle popolazioni rurali (Gregori, 1995).

In quell'epoca anche i più schierati liberisti, Jacini e Ghino Valenti per primi, avevano una visione secondo la quale il solo mercato non sarebbe bastato a risolvere i problemi di tali aree, reputando indispensabile anche una importante presenza dello Stato. In particolare, Valenti ebbe più volte posizioni di carattere critico nei confronti della classe politica di allora, denunciando come lo Stato italiano non avesse mai avuto nei suoi primi cinquant'anni di vita (dal 1861 al 1911) «un programma agrario» (Valenti, 1911).

Tra il 1929 e il 1933, Serpieri, nel ruolo di sottosegretario all'agricoltura, riuscì in modo efficace a realizzare gran parte delle opere pubbliche che erano state pianificate nei vari comprensori di bonifica, ma gli interventi a carico dei proprietari privati stentavano comunque ancora a decollare. Pertanto, facendo leva sui temi corporativistici e autarchici particolarmente cari al regime, Serpieri iniziò a evidenziare con sempre maggiore enfasi come la questione della produttività delle terre bonificate fosse una questione di massima importanza

per il Paese, arrivando per tale motivo a legittimare oltremodo il principio secondo il quale il venire meno da parte dei privati a tale obiettivo potesse giustificare il ricorso estremo all'istituto dell'esproprio. Laddove le norme ordinarie limitanti l'uso privatistico del bene a tutela degli interessi pubblici potevano essere sufficienti a garantire una efficace gestione di un territorio già strutturato, con le norme di bonifica, dovendo intervenire in dei contesti da plasmare partendo spesso dal nulla, si rendeva necessario un impianto normativo che rivolgendosi ai privati non doveva fondarsi tanto su dei divieti quanto su delle precise e inderogabili prescrizioni (Menghini, 2000) alle quali dovevano corrispondere altrettanto precise sanzioni:

Naturalmente, poiché esistono degli obblighi esistono anche delle sanzioni. E quali sono queste sanzioni? La legge del 1933 ne prende due: in primo luogo, esecuzione da parte del Consorzio delle opere obbligatorie, per conto dei proprietari. Ma è evidente che questa situazione implica che il proprietario metta a disposizione del Consorzio i mezzi finanziari necessari. Altrimenti espropriazione (Serpieri, 1934).

Con la legge del '33, così come poi in più circostanze successivamente sottolineato da Serpieri, si giunse a proporre una visione ampliata della ruralità, ricomprendendo in essa non solo la fisicità dei luoghi e delle attività del primario, ma anche i valori sociali delle comunità che producevano e, soprattutto, vivevano in tali ambiti: il tutto nella visione del ruolo dell'agricoltura nel disegno di sviluppo complessivo del Paese, nella convinzione che il mondo rurale dovesse rappresentare un elemento di equilibrio nei confronti del rapido e prepotente sviluppo urbano e industriale dell'epoca (Gregori, 1995). È in questa ottica che le grandi opere di bonifica assumono nel disegno strategico di Serpieri il mezzo per emancipare la classe sociale dei rurali elevando la qualità del capitale umano che la costituiva, portandola così ad avere capacità di partecipare appieno alla vita sociale e politica del Paese.

L'anno successivo alla emanazione del R.D. 215, al fine di porre rimedio alle condizioni di stallo nelle opere private, Serpieri presentò un progetto di legge dal titolo "Norme per assicurare la integralità della bonifica", il n. 248 del 12/11/1934. Il progetto di legge, per assicurare la piena attuazione degli interventi di bonifica integrale arrivava a prevedere precisi strumenti di esproprio da adottare contro i proprietari inadempienti.

Il progetto di legge, approvato dalla Camera venne poi respinto al Senato. A seguito di tali fatti Serpieri, insieme al ministro dell'Agricoltura Acerbo, fu costretto alle dimissioni, prendendo atto della forza ancora prevalente di un conservatorismo rurale plurisecolare che solo apparentemente il regime fascista volle contrastare (Marinelli, 2011).

## CONCLUSIONI

Ancora oggi, l'opera scientifica di Arrigo Serpieri colpisce per complessità, raffinatezza e attualità dei suoi contenuti: in essa spiccano sicuramente grandi intuizioni personali che trovarono massima esaltazione nel grandissimo lavoro di sintesi delle conoscenze dell'epoca che egli fece, legando le questioni relative allo sviluppo dell'agricoltura e del mondo rurale, al tempo stesso a questioni di carattere tecnico, economico, sociale, politico e giuridico. Inquadrare il percorso dello studioso negli oltre sessanta anni della sua attività comporta uno sforzo non indifferente, soprattutto dovendo esaminare il tutto alla luce dei fatti che si susseguirono in una delle epoche storiche più dense e complesse del nostro Paese. Leggere l'opera dello studioso e del politico è una questione assai complessa in generale e massima laddove, con il passaggio dal fascismo alla Repubblica, si registrarono grandi continuità tecniche e nette discontinuità ideologiche, soprattutto proprio a livello di assetto della proprietà terriera (Colao, 2021) di bonifica e di governo del territorio: testimone di tutto ciò è l'impianto normativo ancora oggi in vigore e, ancor di più lo è l'art. 44 della nostra Costituzione.

Come si è cercato di porre in evidenza con questo contributo, nell'intera opera di Arrigo Serpieri particolare fu l'attenzione che egli riservò alle questioni sociali, vedendo nella bassa qualità del capitale umano e nelle forme di esclusione sociale dei fattori di grave limitazione dello sviluppo agricolo aziendale e territoriale, inficiando tanto gli obiettivi di successo economico che di generale “convivenza rurale”. Oggi, a distanza di un secolo, l'insegnamento di Serpieri è ancora di massima attualità, con ampi ambiti territoriali che colpiti da perduranti forme di esclusione sociale vanno incontro a forme di abbandono e di degrado oltremodo accentuate da eventi climatici sempre più estremi (Vergari, 2013).

Nel rileggere i lavori di Serpieri, per chi come il sottoscritto ha potuto farlo nei luoghi e sugli stessi testi sui quali si formò egli stesso, traspare ancora l'entusiasmo di un uomo che amò profondamente il suo lavoro e il mondo che a lungo studiò: un Georgofilo che, in quanto tale, «studiò e amò l'agricoltura e, con essa i suoi “rurali”» (Dini, 2010b).

## RIASSUNTO

Nella quantomai ampia e complessa opera scientifica di Arrigo Serpieri furono molti gli spunti innovativi che egli propose, arrivando a gettare le basi dell'economia e della politica agraria e dell'estimo nei termini che ancora oggi conosciamo. Tra i vari aspetti innovativi,

spicca l'importanza che Serpieri riconobbe alla qualità del capitale umano nelle dinamiche di sviluppo dell'agricoltura, ponendo tale tematica sempre al centro dei propri studi e ricerche: a partire dai suoi primi lavori incentrati sulla esaltazione della figura dell'imprenditore agricolo, sino ai contributi realizzati nel periodo di piena maturità scientifica e politica che, particolarmente riferiti ai temi della bonifica integrale, inquadravano lo sviluppo dell'agricoltura in una dimensione territoriale, nella quale era indispensabile la presenza di una popolazione e di una imprenditorialità rurale dinamica e competente.

Seppure formatosi nel rigore di una scuola economico-agraria che nel tardo Ottocento legava l'economia agraria eminentemente a questioni di carattere tecnico, Serpieri immediatamente rivolse la massima attenzione alle questioni relative alla marginalità sociale, indicando come esse potevano determinare una scarsità quantitativa e qualitativa del capitale umano, limitando qualunque forma di colonizzazione e di sviluppo durevole dei contesti rurali.

#### ABSTRACT

In Arrigo Serpieri's extensive and complex scientific work, many innovative ideas were put forward, laying the foundations of agricultural economics and policy as we still study it today. Among the various innovative aspects, the importance that Serpieri attached to the quality of human capital in the dynamics of agricultural development stands out, as he always placed this issue at the center of his studies and research: starting from his early works centered on the exaltation of the figure of the farmer, up to the contributions of his full scientific and political maturity which, referring mainly to the themes of land reclamation, framed the development of agriculture in a territorial dimension, in which the presence of a dynamic and competent rural population and entrepreneurship was imperative.

Although educated in the rigour of an agrarian economic school that in the late 19th century tied agrarian economics primarily to technical issues, Serpieri immediately turned his attention to issues of social marginality, pointing out how they could lead to a quantitative and qualitative scarcity of human capital, limiting any form of colonisation and sustainable development of rural areas.

#### BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. (1922): *I problemi economico-sociali della bonifica agraria*, in Atti del Congresso Regione Veneto delle Bonifiche, 23-25 marzo 1922, San Donà di Piave, Venezia.
- BANDINI M. (1957): *Cento anni di storia agraria italiana*, Ed. Cinque Lune, Roma.
- BARBERIS C. (1988): *Produzione agricola e strati sociali*, Franco Angeli, Milano.
- BARBERIS C. (1995): *Arrigo Serpieri e la sociologia rurale*, in Atti Convegno Arrigo Serpieri e la sua costruzione teorica fra economia politica e realtà settoriale, Officine Grafiche Stianti, San Casciano.
- CERRI R. (1979): *Note sulla politica della bonifica integrale del fascismo. 1928-1934*, in «Italia contemporanea», ott.-dic.



- COLAO F. (2021): *La proprietà fondiaria dalla bonifica integrale di Arrigo Serpieri alla riforma agraria di Antonio Segni. Diritto e politica nelle riflessioni di Mario Bracci tra proprietà privata e socializzazione della terra*, in «Italian Review of legal history», 7.
- CUPPARI P. (1869): *Lezioni di agricoltura*, Fratelli Nistri, Pisa.
- DI SANDRO G. (2015): *Arrigo Serpieri: tra scienza e praticità dei risultati. Dall'economia agraria alla bonifica integrale per lo sviluppo del paese*, Franco Angeli, Milano.
- DI SANDRO G. (1995): *Fattori e redditi nella concezione serpieriiana dell'azienda agraria*, in Atti del Convegno *Arrigo Serpieri e la sua costruzione teorica fra economia politica e realtà settoriale*, Ed. Officine Grafiche Stianti, San Casciano.
- DINI M. (2010a): *Arrigo Serpieri. Memorie per il futuro*, Fondazione Spadolini, Nuova antologia, Le Monier.
- DINI M. (2010b): *Arrigo Serpieri Georgofilo*, Polistampa, Firenze.
- FOUCAULT M. (1999): *L'archeologia del sapere*, BUR Saggi, Rizzoli, Milano.
- GIORGI E. (1962): *Alcuni aspetti delle analisi economiche nella azienda agraria*, Osservatorio di Economia agraria per la Toscana, Firenze.
- GIORGI E. (1975): *La pianificazione territoriale nei territori agricoli italiani*, in «Note economiche», MPS, Siena, vol. VIII, 1-2.
- GIORGI E. (1977): *Economia delle strutture agrarie*, Centro 2P, Firenze.
- GIULIANI R. (1961): *Arrigo Serpieri*, in Atti *Commemorazione di Arrigo Serpieri*, Vallecchi, Firenze.
- GUICCIARDINI G. (1907): *Le recenti agitazioni agrarie in Toscana e i doveri della proprietà*, Nuova Antologia, Roma.
- GREGORI M. (1995): *Soggetti, interessi ed organizzazione coinvolti nella bonifica integrale: la visione serpieriiana del processo decisionale collettivo*, in Atti del Convegno *Arrigo Serpieri e la sua costruzione teorica fra economia politica e realtà settoriale*, Ed. Officine Grafiche Stianti, San Casciano.
- JACINI S. (1885): *Inchiesta agraria e sulle condizioni della classe agricola*, Atti della Giunta, Forzani e C. Tipografi del Senato, Roma.
- MARINELLI A., NANNI P. (1995): *Arrigo Serpieri e la sua costruzione teorica fra economia politica e realtà settoriale*, in Atti del Convegno *Arrigo Serpieri e la sua costruzione teorica fra economia politica e realtà settoriale*, Ed. Officine Grafiche Stianti, San Casciano.
- MARINELLI A. (2002): *Politica agricola nazionale, comunitaria e globale*, in Nanni P, Scaramuzzi F. (a cura di), *Storia dell'agricoltura italiana*, vol. III, L'età contemporanea, Polistampa, Firenze.
- MARINELLI A. (2011): *La trasformazione delle strutture e le politiche agrarie*, Convegno nazionale CIA *L'agricoltura nei 150 anni dell'Unità d'Italia*, Roma, 15 dicembre 2011.
- MEDICI G. (1946): *Stato e problemi degli studi di economia agraria in Italia*, in «Rivista di Economia Agraria», anno I, n. 2.
- MENGHINI S. (2000): *Il ruolo polifunzionale dell'agricoltura nelle scelte pubbliche per il governo del territorio nelle aree rurali*, in Atti XXIX Incontro di Studio CeSET, Padova, 8 ottobre 1999 Ed. Centro Stampa 2P, Firenze.
- ORNAGHI L. (1995): *Politica e istituzioni per il mondo rurale*, in Atti del Convegno *Arrigo Serpieri e la sua costruzione teorica fra economia politica e realtà settoriale*, Ed. Officine Grafiche Stianti, San Casciano.
- PAGANI A. (1968): *Attualità della "guida" del Serpieri*, in SERPIERI A., *Guida a ricerche di economia agraria*, 3ª edizione, Edagricole.
- PALUMBO M.E. (1995): *Bonifiche, politica ed economia nell'età di Arrigo Serpieri*, in Atti

- del Convegno *Arrigo Serpieri e la sua costruzione teorica fra economia politica e realtà settoriale*, Ed. Officine Grafiche Stianti, San Casciano.
- SERPIERI A. (1901): *Sui metodi del profitto delle imprese rurali*, in «Giornale L'agricoltura Moderna», Tipo-litografia-agraria, Milano.
- SERPIERI A. (1910): *Il contratto agrario e le condizioni dei contadini nell'Alto Milanese*, Ufficio Agraria della Società Umanitaria, Milano.
- SERPIERI A. (1922): *I problemi economico-sociali della bonifica agraria*, in *Atti del Congresso regionale Veneto delle Bonifiche*, San Donà di Piave.
- SERPIERI A. (1928): *Guida a ricerche di economia agraria*, Edizioni Agricole, Bologna.
- SERPIERI A. (1930): *La bonifica integrale*, «Atti Accademia dei Georgofili», serie V, vol. XXVI.
- SERPIERI A. (1935): *Per l'integralità della bonifica*, in SERPIERI A., *La legge sulla bonifica integrale nel quinto anno di applicazione*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma.
- SERPIERI A. (1938): *Lezioni di economia e politica agraria*, Barbera Editore, Firenze.
- SERPIERI A. (1947): *La bonifica nella storia e nella dottrina*, Edizioni Agricole, Bologna.
- VALENTI G. (1911): *L'Italia agricola dal 1861 al 1911*, in *Cinquanta anni di storia italiana*, Hoepli, Milano.
- VERGARI D. (2013): *Saluto*, in *Atti Giornata di studio Bonifica e Agricoltura a ottanta anni dalla Legge Serpieri*, Accademia dei Georgofili, Firenze 12 novembre 2013.