

IL MINISTRO ANTONIO SEGNI «AGRARISTA».  
POLITICA E SCIENZA GIURIDICA  
NELL'ELABORAZIONE DELLA RIFORMA FONDIARIA  
E DELLA LEGGE SUI CONTRATTI AGRARI (1946-1950)

*Antonello Mattone*

1. *Premessa.* Il 14 luglio 1946 Antonio Segni veniva nominato ministro dell'Agricoltura e foreste del secondo governo De Gasperi. Era nato a Sassari il 2 febbraio 1891 da una famiglia della borghesia professionale cittadina di origine ligure. Si era laureato in Giurisprudenza nel luglio del 1913 con una tesi sulla procedura civile nel diritto romano che mostrava una straordinaria conoscenza delle fonti e della letteratura giuridica tedesca. Durante la guerra mondiale era stato ufficiale di complemento di artiglieria<sup>1</sup>. Allievo di Giuseppe Chiovenda aveva intrapreso la carriera accademica insegnando Diritto processuale civile nella libera Università di Perugia e in quella di Sassari. Nel 1925 aveva vinto il concorso a cattedra presso l'Università di Cagliari dove insegnò sino al 1929 per trasferirsi poi in quella di Pavia (1930) e, infine, di nuovo in quella di Sassari. Insieme a Piero Calamandrei, Francesco Carnelutti, Enrico Finzi, Silvio Lessona era considerato uno dei più autorevoli processual-civilisti italiani<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Ad eccezione della succinta voce biografica di F. Atzeni, *Segni Antonio*, in *Dizionario storico del movimento cattolico in Italia*, diretto da F. Traniello e G. Campanini, vol. II, Genova, Marietti, 1982, pp. 594-596, e il penetrante ritratto di A. Giovagnoli, *Antonio Segni*, in *Il Parlamento italiano 1861-1988*, vol. XIX, Milano, Nuova Cei, 1992, pp. 245-251, non c'è ancora un'esauriente biografia dello statista sardo. È di imminente pubblicazione la monografia di S. Mura, *Antonio Segni. La politica e le istituzioni*, una biografia, costruita su un'ampia documentazione archivistica, che copre l'intera parabola politica e istituzionale di Segni, dalla nascita sino alla drammatica estate del 1964, soffermandosi in particolare sul ruolo rilevante assolto nell'elaborazione della riforma agraria. Ringrazio il dott. Salvatore Mura per avermi fatto leggere in anticipo il suo innovativo lavoro.

<sup>2</sup> Cfr. a questo proposito A. Mattone, *Segni, Antonio*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani*, diretto da I. Birocchi, E. Cortese, A. Mattone, M.N. Miletto, vol. II, Bologna, il Mulino, 2013, pp. 1843-1845; Id., *La giovinezza accademica di Antonio Segni (1913-1930)*, in «Quaderni bolotanesi», XL, 2014, pp. 105-124; T. Carnacini, *Antonio Segni giurista* e S. Costa, *Antonio Segni*, entrambi in «Rivista trimestrale di procedura civile», rispettivamente XXXVII, 1983, pp. 2-5, e XXVIII, 1973, pp. 1514-1517; S. Satta, *Soliloqui e colloqui di un giurista*, prefazione di F. Mazzarella, Nuoro, Ilisso, 2004 (I ed. Padova, Cedam, 1968), pp. 168-170.

Aveva aderito sin dalla fondazione al Partito popolare italiano, di cui, nel 1923, era diventato consigliere nazionale in coincidenza con la più decisa svolta antifascista della linea del partito. L'anno successivo si era candidato alla Camera nel collegio sardo, risultando il terzo dei non eletti con 1.622 preferenze<sup>3</sup>.

L'8 ottobre 1943 Segni era stato nominato dal comando militare alleato della Sardegna Commissario straordinario per il governo amministrativo dell'Università di Sassari, in sostituzione del rettore fascista Carlo Gastaldi. Sarebbe rimasto in carica sino al 10 aprile 1945<sup>4</sup>. Apparentemente fragile e cagionevole di salute (De Gasperi avrebbe sostenuto di lì a poco che Segni aveva una salute di «filo di ferro»), negli anni Trenta aveva vissuto ai margini della vita pubblica, dedicandosi agli studi giuridici e alla professione forense:

Il prof. Segni – secondo un testimone di quegli anni – conduceva una vita ritirata, dividendo il suo tempo tra gli incarichi universitari, le pratiche religiose e l'amministrazione delle sue proprietà terriere. Era metodico, non frequentava i caffè, nessuno l'aveva mai visto in un cinematografo<sup>5</sup>.

Con la caduta del fascismo mostrò un'insospettata energia, divenendo di fatto, prima dell'arrivo di Emilio Lussu nel 1944, il più autorevole esponente dell'antifascismo sardo: già dal 1941-42 era entrato in contatto con i gruppi cattolici clandestini milanesi che stavano ponendo le basi per la costituzione della Dc, e dopo l'8 settembre divenne il referente del comitato incaricato dai vescovi sardi di dar vita alla Democrazia cristiana<sup>6</sup>.

Il 12 dicembre 1944 Segni veniva nominato nel secondo governo Bonomi sottosegretario del ministero dell'Agricoltura e foreste, retto allora dall'avvocato comunista Fausto Gullo. Si trattava di applicare le disposizioni legislative

<sup>3</sup> Cfr. G. Pisu, *I cattolici e il Partito Popolare in Sardegna*, in F. Manconi, G. Melis, G. Pisu, *Storia dei partiti popolari in Sardegna (1890-1926)*, introduzione di L. Berlinguer, Roma, Editori Riuniti, 1977, pp. 412-413, 425-434.

<sup>4</sup> Cfr. G. Fois, *Storia dell'Università di Sassari 1859-1943*, Roma, Carocci, 2000, pp. 203-205; M. Brigaglia, *Antonio Segni*, in *Storia dell'Università di Sassari*, vol. II, a cura di A. Mattone, Nuoro, Ilisso, 2010, pp. 101-103. Segni ricoprì la carica di rettore dell'Università di Sassari dal 1945 al 1951.

<sup>5</sup> F. Spanu Satta, *Il dio seduto. Storia e cronaca della Sardegna 1942-1946*, Sassari, Chiarella, 1978, p. 100.

<sup>6</sup> Cfr. L. Lecis, *Chiesa e società in Sardegna. Trasformazioni economiche e mutamenti sociali dal dopoguerra al post concilio*, Roma, Studium, 2011, pp. 40-46, 63-70; F. Atzeni, *Chiesa e cattolici in Sardegna (1940-1945)*, in *La Chiesa nel Sud tra guerra e rinascita democratica*, a cura di R.P. Violi, Bologna, il Mulino, 1997, pp. 105-126; P. Bellu, *Le origini della Democrazia cristiana in Sardegna (1943-44)*, Torino, Società editrice internazionale, 1996, *ad indicem*; L. Lecis, *La Democrazia cristiana in Sardegna (1943-1949). Nascita di una classe dirigente*, Milano, Guerini e associati, 2012, pp. 19 sgg.

emanate dal governo precedente, il decreto di proroga dei contratti agrari (d.l. 3 giugno 1944, n. 146) e soprattutto il famoso decreto Gullo del 19 ottobre 1944 (n. 279) sulle concessioni pluriennali di terre incolte a favore dei contadini associati, e l'altro (n. 311) relativo alla disciplina dei contratti di mezzadria impropria, di colonia parziaria e di compartecipazione<sup>7</sup>. Nella primavera del 1945 veniva emanato un decreto (d.l.l. 5 aprile 1945, n. 156) volto a eliminare l'intermediazione nei rapporti agrari, permettendo al subaffittuario di sostituirsi all'affittuario in tutti i rapporti giuridici col proprietario del terreno. A Segni fu subito chiaro che per garantire la ripresa economica nelle campagne meridionali era necessaria una profonda riforma degli assetti agrari, con il ridimensionamento del peso della rendita parassitaria e del latifondo improduttivo a favore di nuove e alternative forme di sviluppo. Si adoperava intanto per l'istituzione a Sassari di una Facoltà di agraria finaliz-

<sup>7</sup> Cfr. F. Gullo, *Il latifondo e la concessione delle terre incolte ai contadini*, in «Rinascita», 1945, n. 7-8, pp. 175-176; M. De Nicolò, *Gullo, Fausto*, in *Dizionario biografico degli italiani* (d'ora in poi *DBI*), vol. LXI, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 2004, pp. 559-562; Id., *Lo Stato nuovo. Fausto Gullo, il Pci e l'Assemblea Costituente*, Cosenza, L. Pellegrini, 1996; F. Mazza, M. Tolone, *Fausto Gullo*, Cosenza, Pellegrini, 1982; E. Caterini, *Fausto Gullo e la decretazione sulle terre incolte e il rapporto enfiteutico*, in *Fausto Gullo. Fra Costituente e governo*, a cura di C. Amirante e V. Atripaldi, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1997, vol. I, pp. 187-242. La decisa opposizione della proprietà agraria più retriva alle misure riformatrici trovò un'eco nella sentenza emessa il 21 dicembre 1944 dal Tribunale di Sassari, in cui si dichiarava illegittimo il decreto ministeriale del 15 luglio in tema di fitti rustici, considerato lesivo del diritto di proprietà. Cfr. in generale N. Gallerano, *La disgregazione delle basi di massa del fascismo nel Mezzogiorno e il ruolo delle masse contadine*, in *Operai e contadini nella crisi italiana del 1943-1944*, Milano, Feltrinelli, 1974, pp. 435 sgg.; M. Talamo, C. De Marco, *Lotte agrarie nel Mezzogiorno. 1943-1944*, Milano, Mazzotta, 1976, pp. 24 sgg.; A. Rossi Doria, *Il ministro e i contadini: decreti Gullo e lotta nel Mezzogiorno*, Roma, Bulzoni, 1983; P. Clemente, *Mezzadri in lotta: l'effervescenza della ribellione e i tempi lunghi della storia rurale*, in «Annali dell'Istituto Alcide Cervi», IX, 1987, pp. 289 sgg.; *Mezzogiorno e Stato nell'opera di Fausto Gullo*, Atti del convegno, Macchia di Spezzano Piccolo 16-18 dicembre 1994, a cura di G. Masi, Montalto Uffugo (Cosenza), Orizzonti Meridionali, 1996; E. Bernardi, *Il primo Governo Bonomi e gli angloamericani: i decreti Gullo dell'ottobre 1944*, in «Studi Storici», XLIII, 2002, pp. 1105-1146; G. Crainz, *L'ombra della guerra. Il 1945, l'Italia*, Milano, Feltrinelli, 2014 (I ed. Roma, Donzelli, 2007), pp. 123-141. Sono concordi le valutazioni sui decreti Gullo: per F. Renda, *Il movimento contadino in Sicilia e la fine del blocco agrario nel Mezzogiorno*, Bari, De Donato, 1976, pp. 41-44, si trattò di un «vero capolavoro di inventiva legislativa» che favorì la crescita sul piano organizzativo e politico del movimento contadino; per P. Bevilacqua, *Le campagne del Mezzogiorno fra fascismo e dopoguerra. Il caso Calabria*, Torino, Einaudi, 1980, p. 359, il decreto Gullo sotto l'aspetto normativo «non aveva in sé [...] nulla di dirompente [...] riproduceva una linea di intervento» praticata dai governi liberali prefascisti, ciò nonostante ebbe un impatto enorme sul movimento contadino che, finalmente, aveva «una legge cui rifarsi per accedere in qualche modo alla terra in forme che se non erano di proprietà o di godimento collettivo si presentavano pur sempre più vantaggiose».

zata alla crescita economica e sociale dell'isola e alla formazione di un ceto di dottori agronomi capaci di razionalizzare le arcaiche strutture agricole sarde e di introdurre le più aggiornate tecniche di zootecnia e di agronomia.

L'esperienza di sottosegretario all'Agricoltura negli anni drammatici dell'immediato dopoguerra è stata un momento decisivo della sua formazione e della sua crescita politica: Segni, che proveniva da una regione ad economia agricola e pastorale, egli stesso agiato proprietario terriero, affrontando complesse problematiche quali l'assegnazione di terre private incolte alle associazioni contadine o la controversa questione, ereditata dal fascismo, dall'ammasso del grano, iniziò a rendersi conto della necessità di varare, nonostante l'opposizione e l'ostilità di una parte della Dc, provvedimenti di carattere generale, nell'ottica di una giustizia sociale, a favore dei ceti più deboli e diseredati. Nelle elezioni del 2 giugno 1946 era stato eletto all'Assemblea costituente con 40.394 preferenze, un ampio successo personale che lo caratterizzava come il politico sardo più forte e autorevole.

2. *L'elaborazione della legge di riforma agraria.* Dopo la nomina a ministro dell'Agricoltura, Segni, per i gravosi impegni di lavoro, fu di fatto costretto, seppur momentaneamente, ad accantonare gli studi processual-civilistici. I suoi interessi giuridici si concentrarono sulla riforma fondiaria, con tutto il complicato complesso di problemi legati alla questione della proprietà della terra e dei contratti agrari: un ambito in cui, come ha osservato Pietro Rescigno, «all'esperienza pratica di una grande operazione, sociale e politica insieme, si accompagnò in lui una costante riflessione di carattere teorico che è servita ad arricchire la civilistica italiana»<sup>8</sup>. Come il commercialista Alfredo Rocco che, da ministro guardasigilli, nell'ideazione e nella redazione del codice del 1930 si era trasformato in un profondo conoscitore del diritto penale, così anche il processual-civilista Segni sarebbe diventato, spinto dalle necessità, un esperto e provetto agrarista.

I suoi primi provvedimenti non solo non si discostavano nel complesso dal quadro normativo tracciato dal predecessore Gullo, ma anzi lo rafforzavano ulteriormente: le *Nuove norme per la concessione delle terre incolte ai contadini* (d.l. 6 settembre 1946, n. 89) garantivano una maggior durata, in alcuni casi da nove a vent'anni, dell'assegnazione dei terreni alle cooperative; ad esse seguirono le *Norme integrative ed interpretative alle disposizioni precedenti in materia di terre incolte* (d.l. 27 dicembre 1947, n. 1710)<sup>9</sup>. Quando il primo

<sup>8</sup> P. Rescigno, *Proprietà fondiaria e «patti agrari» nel pensiero e nell'opera di Antonio Segni*, in *Per una storia della riforma agraria in Sardegna*, a cura di M. Brigaglia, Roma, Carocci, 2004, p. 167.

<sup>9</sup> Cfr. M.L. Di Felice, *Terra e lavoro. Uomini e istituzioni nell'esperienza della riforma agraria in*

decreto era allo studio del governo, si levò all'interno della Dc un coro di proteste e si manifestò «un'ondata di vivo malcontento»: espressione, secondo lui, di «vantaggi personali e di protezione di interessi particolaristici», che spinsero Segni a chiedere al vicesegretario Attilio Piccioni di affrontare in una riunione ufficiale del partito il tema della «politica sociale» e della riforma agraria<sup>10</sup>.

La nuova normativa sulle concessioni si inseriva d'altra parte nel dibattito che si sviluppava all'interno dell'Assemblea costituente sugli articoli 42 e 44 del progetto di Costituzione relativi al diritto di proprietà. Segni, impossibilitato a partecipare ai lavori, faceva conoscere al gruppo parlamentare Dc il proprio pensiero: «Sono pienamente d'accordo – affermava – sul principio di una limitazione della proprietà terriera perché vedo nella grande proprietà una potenza economica dannosa politicamente e socialmente». Proponeva, quindi, di modificare in questi termini il testo dell'articolo: lo Stato «ne fissa i limiti: predispone le norme e i mezzi per una rapida eliminazione del latifondo»<sup>11</sup>. A Segni, che aveva un'ottima conoscenza della letteratura giuridica tedesca, non poteva sfuggire che la Costituzione della Repubblica di Weimar

*Sardegna (1950-1962)*, Roma, Carocci, 2005, pp. 72-73. Di parere diverso P. Ginsborg, *Storia d'Italia 1943-1996. Famiglia, società, Stato*, Torino, Einaudi, 1998, p. 143, secondo cui Segni, «ricco proprietario terriero sardo», avrebbe svuotato «in parte la legislazione del suo predecessore con i decreti del settembre 1946 e del dicembre 1947. L'articolo 7 del primo decreto dava in particolare ai proprietari il diritto di reclamare la terra se i contadini avessero violato le condizioni alle quali era stata concessa. Non appena le sinistre furono estromesse dal governo, questa clausola fu usata dai proprietari per intraprendere una vasta offensiva legale contro le cooperative contadine».

<sup>10</sup> *Il Ministro dell'Agricoltura Segni al vice segretario della Dc Piccioni* (29 agosto 1946), in S. Casmirri, *Cattolici e questione agraria negli anni della Ricostruzione*, Roma, Bulzoni, 1989, pp. 212-213. Nella lettera Segni affermava: «È la questione generale che occorre chiarire perché il Partito non deve continuare a vivere sull'equivoco, ciò che è assolutamente dannoso, né io continuerei a restare al posto dove mi trovo se questo stato di cose si perpetuasse».

<sup>11</sup> *Il Ministro dell'Agricoltura Segni al presidente del gruppo parlamentare democristiano* (7 maggio 1947), in Casmirri, *Cattolici e questione agraria*, cit., p. 214. Cfr. anche C. Mortati, *La costituzione e la proprietà terriera*, in *Atti del Terzo Congresso di diritto agrario*, Palermo 19-23 ottobre 1952, a cura di S. Orlando Cascio, Milano, Giuffrè, 1954, pp. 262-290; Id., *Indirizzi costituzionali nella disciplina della proprietà fondiaria*; F. Battaglia, *Proprietà fondiaria e riforma costituzionale dello Stato*; G. Grosso, *Premesse alla interpretazione della impostazione costituzionale della proprietà*, tutti in «Rivista di diritto agrario», XXII-XXVI, 1944-1947, rispettivamente pp. 14-18, 241-247, 3-13, che aveva aperto un dibattito sul rapporto tra la carta costituzionale e i «limiti» della proprietà fondiaria. Dibattito destinato a proseguire successivamente con G. Bolla, *L'articolo 44 della Costituzione italiana e la sua interpretazione organica*; G. Baschieri, *Limite quantitativo alla proprietà terriera e fondamento oggettivo del diritto*, e C. Zaccaro, *Considerazioni giuridiche sull'interpretazione istituzionale dell'art. 44 della Costituzione*, tutti ivi, XXVIII, 1949, pp. 1-18, 225-236, 237-264.

aveva fissato in materia economica l'*Eigentum verpflichtet*, cioè il principio che aveva sancito la fine della concezione sacrale della proprietà fondiaria, con una nuova visione in cui l'attività produttiva aveva una netta supremazia sul mero titolo dominicale<sup>12</sup>. I provvedimenti a favore di una proprietà contadina economicamente produttiva che potesse trionfare sul latifondo assenteista e parassitario del Mezzogiorno e delle isole assorbirono quasi completamente la sua attività ministeriale. L'idea di una riforma agraria profonda ed incisiva si maturò e venne ponderata con equilibrata prudenza e fu portata avanti con caparbia determinazione, non solo sulla base di considerazioni politiche legate ai temi della Ricostruzione e delle prospettive di sviluppo economico del dopoguerra, ma in virtù della sua cultura giuridica di civilista ed anche della sua esperienza diretta di proprietario terriero aperto e dinamico, che aveva trasformato i propri possedimenti con coltivazioni razionali e moderne<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> L'articolo 155 della Costituzione di Weimar recita: «La ripartizione ed utilizzazione delle terre sono controllate con lo scopo di impedire gli abusi e di assicurare a ogni tedesco un'abitazione sana [...]. Le proprietà fondiarie possono essere espropriate quando ciò sia reso necessario per soddisfare il bisogno di abitazione, o per promuovere la colonizzazione interna, il dissodamento delle terre incolte, o lo sviluppo dell'agricoltura [...]. La coltivazione ed utilizzazione della terra è un dovere che i proprietari assumono di fronte alla collettività. L'aumento del valore dei terreni, che non derivi da un impiego di lavoro o di capitali sulla terra, deve essere rivolto a vantaggio della collettività. Tutte le ricchezze del suolo e le forze della natura economicamente utilizzabili sono da porre sotto la sorveglianza dello Stato, secondo le disposizioni della legge»: *La Costituzione di Weimar*, a cura di C. Mortati («Collana di testi e documenti costituzionali promossi dal Ministero della Costituente», 15), Firenze, Sansoni, 1946, p. 143. Cfr. anche G. Corni, *L'agricoltura nella Repubblica di Weimar*, in «Studi Storici», XX, 1979, pp. 525-545, a proposito della legge dell'11 agosto 1919, la cosiddetta *Reichssiedlungsgesetz*, progettata dall'economista agrario Max Sering (per un succinto profilo cfr. *Deutsche Biographische Enzyklopädie*, hrsg. W. Killy und R. Vierhaus, vol. IX, München, K.G. Saur, 2001, p. 291), che prevedeva la formazione di una forte classe di piccoli proprietari contadini. In un promemoria dattiloscritto non datato (ma presumibilmente della primavera del 1948) del ministero dell'Agricoltura, con numerose correzioni manoscritte di Segni, l'esperienza tedesca veniva presa in seria considerazione come uno dei modelli da seguire: «Facendo raffronti nel piano europeo – si legge nel promemoria –, lo sviluppo della proprietà coltivatrice è storicamente avvenuto da tempo in Francia; è stato accelerato in Germania, nel periodo 1919-30, dalla *Reichssiedlungsgesetz* dell'11 agosto del 1919, opera dell'economista M. Sering». A proposito dello «scorporo» di terre destinate alla proprietà contadina, si osservava: «La Germania adottò un criterio collegato alla superficie, perché le zone nelle quali la riforma doveva soprattutto operare, erano zone di pianura a carattere uniforme». In Italia, «data la diversità della situazione, si è proposto di adottare un criterio misto, che consideri superficie e reddito»: Archivio Segni, presso il Dipartimento di Storia, scienze dell'uomo e della formazione dell'Università di Sassari (d'ora in poi AS), fasc. 525.

<sup>13</sup> A.C. [Aldo Cesaraccio], *Umanità di Antonio Segni*, in «Il Popolo del lunedì», 7 maggio 1962. Il giornalista sassarese offre una vivace immagine di Segni imprenditore agricolo per averlo accompagnato, con altri colleghi, nei suoi possedimenti: «Voleva farci vedere una cosa di cui

Nella fase di elaborazione della riforma Segni dovette superare numerosi ostacoli, che venivano anche dall'interno del suo partito, far fronte a pressanti condizionamenti del mondo della grande proprietà terriera e, nel contempo, dare una risposta ai movimenti contadini, sostenuti dalle sinistre, che iniziavano a diffondersi e a muoversi nelle campagne meridionali. L'opposizione più dura era ovviamente di tipo politico: essa mobilitava le destre e influenzava la stessa Dc, che nelle campagne aveva uno dei suoi più consistenti bacini elettorali. Coinvolgeva non solo i latifondisti *rentiers* ma anche ampi strati di piccoli e medi proprietari agricoli meridionali che vedevano con timore nei provvedimenti di Segni (esproprio delle terre incolte, pur con indennizzo, e successiva assegnazione ai contadini, riforma dei fitti rustici e dei contratti di mezzadria) una forma di pericolosa e strisciante «bolscevizzazione»<sup>14</sup>. Si trattava di rivolgersi alle «così dette masse grigie, pigre, le masse lente», per dirla con le parole di Alcide De Gasperi, e coinvolgerle nella costruzione della democrazia repubblicana, per contrapporle alle sinistre, certo, ma anche per sottrarle all'influenza, soprattutto nel Mezzogiorno, delle destre monarchiche e qualunquiste.

Vi si sommarono poi quelle tendenze eminentemente tecnocratiche (Arrigo Serpieri, il senatore democristiano Giuseppe Medici, professore di Economia politica agraria, presidente dell'Inea), convinte che la riforma andasse impostata sulla base della collaudata esperienza della bonifica integrale fascista, che in particolare nell'Agro pontino e in Sardegna aveva dato risultati significativi<sup>15</sup>. L'assegnazione delle terre espropriate andava, infatti, accompagnata alla

va orgoglioso – scrive Cesaraccio –: si trattava di un impianto di irrigazione a pioggia installato sotto la sua personale direzione in quello che gli è rimasto di una vasta tenuta che fu parzialmente espropriata in forza della legge sulla riforma agraria che porta il suo nome. “Volevo dimostrare che questi terreni non sono affatto improduttivi – ci disse – e spero di esserci riuscito”. I giornalisti si spostarono quindi in un predio nei pressi di Sassari, in località «Latte dolce», nel quale, sempre sotto la direzione di Segni, era «in corso un esperimento piuttosto audace di atticciamento di aranci. “I venti salati sono i miei nemici; ma ritengo che con questa bordatura di cipressi, si possa rimediare” [...]. Passò due ore quasi interamente dedicate fra una chiacchiera e l'altra all'estirpazione di “quei voraci papaveri che assorbono tutta l'acqua e non servono a niente”».

<sup>14</sup> Cfr. *Provvedimenti in materia agraria promossi dal ministro Segni. Settembre 1946-settembre 1948*, Roma, Stabilimento tipografico ramo editoriale degli agricoltori, s.d. (ma 1948); R. Piazza, *Dibattito teorico e indirizzi di governo nella politica agraria nel secondo dopoguerra in Italia: 1944-1948*, in «Italia contemporanea», XXVI, 1974, n. 177, pp. 49-71; Casmirri, *Cattolici e questione agraria*, cit., pp. 65-124; Giovagnoli, *Antonio Segni*, cit., pp. 256-260; G. Chiaromonte, *L'ultimo leader «rurale» della Dc*, in «Rinascita», 12 gennaio 1973.

<sup>15</sup> In realtà, in principio, anche Segni nell'autunno del 1947 parrebbe orientato ad impostare la riforma secondo l'esperienza della bonifica integrale, come si evince da un *memorandum* dai forti contenuti meridionalisti trasmesso a De Gasperi, il 21 settembre: «Da tutte le re-

realizzazione di infrastrutture elettriche, viarie, idrauliche, e ad una diffusa poderizzazione<sup>16</sup>.

gioni – scriveva – mi pervengono continuamente istanze per proseguire l'opera di bonifica: in tutte le regioni che io visito, perviene la stessa richiesta. Abbiamo possibilità di dare lavoro, creare nuova ricchezza [...]. Proseguire la bonifica è una urgenza di vita. Tra un mese, larghe masse di contadini disoccupati premeranno per avere lavoro». Segni non condivideva la politica di Luigi Einaudi che, a suo avviso, si traduceva «in un sacrificio del Sud a favore del Nord, delle masse e interessi agricoli a favore delle classi e masse industriali in un in-feudamento della politica agraria alle vedute della Ragioneria generale dello Stato». Dopo aver osservato che la disponibilità del Ministero dell'Agricoltura per «opere di bonifica» era nulla, osservava che non si potevano «far paralleli con l'attività bonificatrice svolta dal regime fascista» che sarebbero stati «a tutto svantaggio degli attuali governi». Il costo delle opere di bonifica ammontava a 25 miliardi. «È chiaro – concludeva – che nessun governo, in una nazione sovrappopolata e con ampie distese di terre ancora a coltura estensiva, e malariche, può rinunziare a proseguire intensamente le opere di bonifica». Proponeva pertanto un disegno di legge articolato in tre parti: 1) «Norme a favore della piccola proprietà coltivatrice»; 2) «Norme dirette a rendere più severi gli obblighi di bonifica e miglioramento dei privati in modo da render più facile l'avverarsi di un passaggio delle terre agli enti di colonizzazione per il successivo passaggio ai contadini»; 3) «Norme dirette ad assicurare credito e direttive tecniche alle cooperative»: AS, b. 6, *Carteggio*, fasc. 8. Per l'esperienza dell'Agro pontino cfr. O. Gaspari, *L'emigrazione veneta nell'Agro Pontino durante il periodo fascista*, Brescia, Morcelliana, 1985, e la testimonianza coeva di N. Mazzocchi Alemanni, *La conquista rurale dell'Agro Pontino. Aspetti tecnici, economici e sociali*, Roma, Stabilimento tipografico Cristoforo Colombo, 1938, pp. 3-14. Cfr. anche G. Sircana, *Medici, Giuseppe*, in *DBI*, vol. LXXIII, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 2009, pp. 96-98.

<sup>16</sup> Sulla figura di Serpieri cfr. L. D'Antone, *Politica e cultura agraria: Arrigo Serpieri*, e Id., *La modernizzazione dell'agricoltura italiana negli anni Trenta*, entrambi in «Studi Storici», rispettivamente XX, 1979, pp. 609-642, e XXII, 1981, pp. 603-617; C. Fumian, *Modernizzazione tecnocrazia e ruralismo. Arrigo Serpieri*, in «Italia contemporanea», XXIII, 1971, pp. 3-34; P. Magnarelli, *Arrigo Serpieri (1877-1959)*, in *I protagonisti dell'intervento pubblico*, a cura di A. Mortara, Milano, Franco Angeli, 1984, pp. 309-328; P. Bevilacqua, M. Rossi Doria, *Lineamenti per una storia delle bonifiche in Italia dal XVIII al XX secolo*, in *Le bonifiche in Italia dal '700 ad oggi*, a cura di P. Bevilacqua, M. Rossi Doria, Roma-Bari, Laterza, 1984, pp. 57-64; G. Barone, *Mezzogiorno e modernizzazione. Elettricità, irrigazione e bonifica nell'Italia contemporanea*, Torino, Einaudi, 1986, pp. 101-141; M. Stampacchia, «Ruralizzare l'Italia!». *Agricoltura e bonifiche tra Mussolini e Serpieri (1928-1943)*, Milano, Franco Angeli, 2000, pp. 171 sgg. e soprattutto pp. 406-419, a proposito dell'epurazione e della riabilitazione di Serpieri anche in rapporto alla sua idea di riforma agraria nel dopoguerra; A. Nützenadel, *Serpieri Arrigo*, in *Dizionario del fascismo*, a cura di V. De Grazia, S. Luzzato, vol. II, Torino, Einaudi, 2003, pp. 622-623. Le tesi del grande tecnico sono esposte in A. Serpieri, *La legge sulla bonifica integrale nel quarto anno di applicazione*, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1934; Id., *La bonifica nella storia e nella dottrina*, Bologna, Edizioni agricole, 1957<sup>2</sup>, pp. 138 sgg. Sul rapporto tra bonifiche e riforma agraria cfr. le sue considerazioni, *La riforma agraria in Italia*, Roma, Leonardo, 1946, e quelle di G. Medici, *L'agricoltura e la riforma agraria*, Milano, Rizzoli, 1947, pp. 129-135; e per un quadro aggiornato Di Felice, *Terra e lavoro*, cit., pp. 15-30, 122-188; T. Isenburg, *Acque e Stato. Energia, bonifiche ed irrigazione in Italia fra 1930 e 1950*, Milano, Franco Angeli, 1981, pp. 78-92, 141-158; G.A. Marselli, *La politica agricola nel ventennio*, in *Intervento pubblico e politica*



A ciò bisogna aggiungere gli americani che, all'interno degli aiuti e degli investimenti del Piano Marshall, valutavano con un'ottica produttivistica i piani di riforma in gestazione, ma ne guardavano anche con diffidenza alcuni presupposti, in particolare l'eccessivo frazionamento fondiario in contrasto, di fatto, con uno sviluppo imperniato sulle grandi aziende agricole di tipo capitalistico, e consideravano con apprensione il meccanismo dell'esproprio, in qualche modo estraneo alla coscienza giuridica statunitense<sup>17</sup>. L'interesse americano per la realizzazione della riforma agraria, anche nella prospettiva di una redistribuzione delle terre in tutto il territorio nazionale e non soltanto nelle aree arretrate del Mezzogiorno e delle isole, era però strettamente legato agli obiettivi del piano Marshall: la redistribuzione della proprietà ispirata al criterio della produttività avrebbe potuto garantire meglio la ripresa economica, evitando che la rendita parassitaria costituisse una palla al piede per le prospettive di sviluppo.

All'indomani dei decreti Gullo e alla vigilia dell'elaborazione delle linee guida della riforma fondiaria, veniva pubblicata la sintetica monografia di Guido Landi sulla concessione di terre incolte ai contadini – uno dei primi studi di ambito universitario su questo complesso problema –, che si proponeva di precisare non tanto l'ampiezza della sfera dell'intervento pubblico, quanto le ragioni e le finalità dell'intervento stesso. Landi sottolineava la forza di incidenza dell'interesse pubblico nel rapporto tra Stato e proprietario e in quello tra Stato e cooperative di contadini: «Se il proprietario – chiariva l'autore – coltiva male o non coltiva affatto, l'ordinamento giuridico non lo costringe direttamente ad adempiere. Dalla sua negligenza però deriva un indebolimento della tutela giuridica preordinata dalla legge a suo vantaggio; il proprietario rimane esposto ad essere privato dei suoi poteri di disposizione in favore del coltivatore più idoneo»<sup>18</sup>.

Già nel 1947 il pensiero di Segni iniziava a definirsi sui criteri generali cui avrebbe dovuto ispirarsi la riforma. Il *memorandum* trasmesso al presidente del Consiglio il 21 settembre si chiudeva con un'accurata perorazione:

Ti scongiuro – si rivolgeva a De Gasperi – di interessarti al problema della terra: non dobbiamo mancare alle promesse fatte, alle nostre direttive sociali. Dobbiamo lavorare per risolvere le regioni del Sud arretrato, sollevare le condizioni dei braccianti

*economica fascista*, a cura di D. Fausto, Milano, Franco Angeli, 2007, pp. 169-199, entrambi sul peso dell'esperienza della bonifica nella politica agraria del secondo dopoguerra.

<sup>17</sup> Cfr. E. Bernardi, *La riforma agraria in Italia e gli Stati Uniti. Guerra fredda, Piano Marshall e interventi per il Mezzogiorno negli anni del centrismo degasperiano*, Bologna, il Mulino, 2006, pp. 67 sgg.

<sup>18</sup> G. Landi, *Concessione di terre incolte ai contadini*, Milano, Giuffrè, 1947, p. 18. Cfr. anche la recensione di C. Zacchero, in «Rivista di diritto agrario», XXIII-XXVI, 1944-47, pp. 339-341.

agricoli, favorire la trasformazione della terra e la formazione della piccola proprietà. Siamo ancora in tempo<sup>19</sup>.

Segni si mostrava però contrario alla proposta delle sinistre che ipotizzava una distribuzione generalizzata delle terre incolte *hic et nunc*. Rischia di essere una pratica tanto illusoria quanto dannosa, tale da ingannare le aspettative di quanti, contadini, mezzadri e braccianti, vivevano nella miseria. Non era possibile assegnare ai contadini la terra e illuderli che il solo possesso di terreni, spesso aridi e incolti, potesse mutare la loro condizione<sup>20</sup>:

Non possiamo illuderci di dare a ogni contadino un pezzo di terra e di dare la casetta e dargli anche la terra trasformata – affermava in una conferenza a Firenze del 9 novembre 1947 – [...]. Io non credo che l'anelito verso la terra di grandi masse meridionali possa essere soddisfatto se non a favore di tutti, certo in favore dei migliori, i quali potranno essere in condizioni [...] di poter dimostrare meglio la loro capacità tecnica e di passare dal numero dei braccianti o compartecipanti al ruolo di piccoli proprietari o di enfiteuti, il che significa una possibilità di acquisto definitivo della proprietà<sup>21</sup>.

Ancora nel 1948, in un promemoria a De Gasperi, respingeva la proposta del Pci sull'esproprio e sulla ripartizione fra i contadini (o meglio fra le cooperative contadine) del latifondo e della grande proprietà assenteista, ritenendola equivoca perché in questa categoria poteva essere compresa la «proprietà fondiaria a coltura intensiva», di cui il proprietario non era sovente il conduttore, ma il locatario. Questa ipotesi avrebbe costituito un «salto nel buio» in quelle regioni, come la Lombardia o l'Emilia, che erano caratterizzate dagli appezzamenti a coltura intensiva, spesso affittati. Anche il problema dell'esproprio, secondo Segni, non era di facile soluzione: si sarebbe potuto risolvere con una norma di legge e uno stanziamento di fondi, ma la successiva ripartizione delle terre avrebbe comportato «vaste opere di bonifica e trasformazione da eseguire secondo un piano organico, con ingenti mezzi finanziari e tecnici». Il ministro si interrogava, inoltre, su quali limiti si dovesse procedere agli espropri: questione che, a suo parere, rappresentava «il punto centrale del problema della riforma agraria»; suggeriva pertanto alcune possibili soluzioni:

<sup>19</sup> A. Segni, *Memorandum*, in AS, b. 6, *Carteggio*, fasc. 8.

<sup>20</sup> Cfr. Di Felice, *Terra e lavoro*, cit., p. 73.

<sup>21</sup> A. Segni, *Su gli indirizzi di politica agraria in Italia*, in «Atti della Accademia dei Georgofili», serie VI, XI, 1947, pp. 169-170. Posizioni ribadite anche nell'articolo *Leggi a favore della piccola proprietà coltivatrice in Italia*, in «Corriere dell'Isola», 4 aprile 1948, ora in Id., *Scritti politici*, a cura di S. Mura, Cagliari, Centro di studi filologici sardi/Cuec, 2013, pp. 113-116, a commento dei decreti legislativi del febbraio-marzo 1948. Cfr. anche Di Felice, *Terra e lavoro*, cit., p. 73. Cfr. sull'atteggiamento del Pci a favore delle cooperative meridionali, A. Rossi Doria, *Lotte contadine e cooperazione nel Mezzogiorno*, in *Storia del movimento cooperativo nella storia d'Italia 1854-1975*, a cura di F. Fabbri, Milano, Feltrinelli, 1979, pp. 569-584.

la facilitazione dell'«acquisto di terre da parte di coltivatori diretti»; o «forme coattive di alienazione di terre sempre a scopo di costituzione della piccola proprietà coltivatrice»; l'acquisto dei terreni da parte degli Enti di colonizzazione (Opera nazionale combattenti, Ente di colonizzazione del latifondo siciliano, Ente sardo di colonizzazione) per impiantare sul fondo trasformato la famiglia colonica<sup>22</sup>.

La riforma, in sostanza, non avrebbe dovuto concretizzarsi in una mera distribuzione della terra: il suo obiettivo era infatti quello di ridurre il numero dei salariati agricoli, favorendo la trasformazione dei braccianti in piccoli e medi proprietari, cioè in impresari agrari. Si trattava insomma di fare della riforma uno strumento di espansione della fascia sociale dei ceti medi, da legare più strettamente alla democrazia, come forza stabilizzatrice del nuovo Stato repubblicano<sup>23</sup>.

Nell'autunno del 1949 si svilupparono nel Mezzogiorno e nelle isole imponenti agitazioni di contadini, mezzadri, braccianti, disoccupati che occupavano le terre incolte: dall'Abruzzo alla Campania, dalla Puglia alla Basilicata, dalla Calabria alla Sicilia e alla Sardegna, il movimento di lotta, guidato dai comunisti e dai socialisti, poneva drammaticamente sul tappeto la necessità di una riforma agraria e di una nuova politica meridionalista. La reazione del governo fu spesso brutale: il 30 ottobre si verificò l'eccidio di Melissa (Calabria) e nel dicembre contadini furono uccisi a Montescaglioso (Basilica-

<sup>22</sup> *Il Ministro dell'Agricoltura Segni al presidente del Consiglio De Gasperi* (s.d. ma 1948), in Casmirri, *Cattolici e questione agraria*, cit., pp. 240-243. All'indomani della sua nomina a ministro Segni aveva inviato una circolare ai prefetti e alle commissioni provinciali per le terre incolte, con cui si dava la direttiva di escludere dalle concessioni gli «uliveti incolti», giacché si trattava pur sempre di terre trasformate e redditizie. Questa circolare, probabilmente pensata sull'esempio della Sardegna, provocò proteste in Calabria, in particolare nel Crotonese, dove sui grandi uliveti i contadini godevano di un antico diritto di uso civico (definito lo *sbarro*). Le occupazioni di terre nel grande uliveto di Poligrone si svilupparono nel marzo del 1947 e la commissione provinciale, nonostante la circolare ministeriale, non poté fare a meno di concederlo alle quattro cooperative contadine: cfr. Rossi Doria, *Il ministro e i contadini*, cit., pp. 151-153.

<sup>23</sup> Cfr. G. De Rosa, *Per una ricerca storica sulla riforma agraria*, in «Rivista di economia agraria», XXXIV, 1979, n. 4, pp. 705-719; Piazza, *Dibattito teorico e indirizzi di governo nella politica agraria della Democrazia Cristiana*, cit., pp. 50-55. Nel Consiglio dei ministri del 31 maggio 1949 Segni faceva presente di aver inviato ai colleghi «uno schema di provvedimento sulla riforma agraria» pregandoli «di esaminarlo al fine di poterlo discutere in una delle prossime riunioni». De Gasperi raccomandava estrema «riservatezza» e pensava di dedicare «all'argomento due o tre sedute del Consiglio». Il 2 agosto Segni esponeva in «un'ampia relazione la riforma agraria» che mirava «a dare la terra a 300.000 famiglie in 10 anni»: *Verbalì del Consiglio dei ministri, maggio 1948-luglio 1953*, a cura di F.R. Scardaccione, vol. I, *Governo De Gasperi 23 maggio 1948-14 gennaio 1950*, Roma, Presidenza del Consiglio dei ministri, 2005, pp. 586-673.

ta) e a Torremaggiore (Puglia)<sup>24</sup>. Nel Consiglio dei ministri del 31 ottobre il ministro dell'Interno, Mario Scelba, aveva riferito sulle occupazioni di terre, spiegando di «aver dato istruzioni di non arrestare gli occupanti se non in caso di violenze». A Crotone, il 30, si erano verificati «incidenti con lancio di bombe a mano» con «10 feriti e 2 morti»: la polizia aveva dovuto «fare uso delle armi da fuoco»<sup>25</sup>. Si trattava in realtà di un movimento spontaneo, spesso disarticolato, che per la sua forza e la sua ampiezza aveva finito per cogliere impreparati gli stessi sindacalisti e i dirigenti del Pci<sup>26</sup>.

Era un movimento che apriva alla speranza quel «mondo chiuso», come scrive Carlo Levi, «serrato nel dolore e negli usi, negato alla Storia e allo Stato, eternamente paziente»: il Mezzogiorno, una «terra senza conforto e dolcezza, dove il contadino vive, nella miseria e nella lontananza, la sua immobile civiltà, su un suolo arido, nella presenza della morte»<sup>27</sup>. Ma indubbiamente affrettò i tempi della presentazione in Parlamento e dell'approvazione dei progetti di riforma. Segni in seguito negherà più volte che la cosiddetta «legge Sila» e la «legge stralcio» di riforma agraria fossero state elaborate e approvate dal governo soltanto sull'onda della pressione del movimento popolare, sostenendo

<sup>24</sup> Per un'articolazione geografica del movimento cfr. oltre il vecchio «Quaderno» della Cgil, *La situazione nelle campagne*, Roma, Editrice Lavoro, 1955, soprattutto i saggi compresi in *Campagne e movimento contadino nel Mezzogiorno d'Italia dal dopoguerra a oggi*, vol. I, *Monografie regionali*, Bari, De Donato, 1979; sui fatti di Melissa cfr. G. Mottura, U. Ursetta, *Il diritto alla terra. Partito di massa e lotta agraria, Calabria 1943-1950*, Milano, Feltrinelli, 1981, pp. 201-206, e per le lotte pugliesi F. De Felice, *Il movimento bracciantile in Puglia nel secondo dopoguerra*, in *Campagne e movimento*, cit., vol. I, pp. 255-354. Cfr. più in generale P. Cinanni, *Lotte per la terra nel Mezzogiorno 1943-1953. «Terre pubbliche» e trasformazione agraria*, Venezia, Marsilio, 1979, pp. 58-104; L. Bruti Liberati, *Le occupazioni delle terre nel Mezzogiorno (1944-1949)*, in *Stato e agricoltura in Italia 1945-1970*, a cura di G. Consonni, F. Della Peruta, G. Ghisio, Roma, Editori Riuniti, 1980, pp. 113-160; A. Parisella, *Movimento contadino e riforma fondiaria: orientamenti e problemi della recente storiografia*, in Insor, *La riforma fondiaria: trent'anni dopo*, Milano, Franco Angeli, 1979, vol. I, pp. 379-419; Ginsborg, *Storia d'Italia*, cit., pp. 143-154; G. Barone, *Stato e Mezzogiorno (1943-60)*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. I, *La costruzione della democrazia*, t. 1, Torino, Einaudi, 1994, pp. 332 sgg.

<sup>25</sup> *Verbalì del Consiglio dei ministri, maggio 1948-luglio 1953*, vol. I, cit., p. 753.

<sup>26</sup> Cfr. Rossi Doria, *Il ministro e i contadini*, cit., pp. 228-229, secondo cui gli stessi dirigenti del Pci furono sorpresi dalla dimensione e dalla forza delle lotte. Cfr. anche G. Gozzini, R. Martinelli, *Storia del Partito comunista italiano*, vol. VII, *Dall'attentato a Togliatti all'VIII Congresso*, Torino, Einaudi, 1998, pp. 96-106, per il rapporto tra il Pci e la direzione delle lotte contadine meridionali. Le grandi aspettative delle masse rurali sono documentate dalla letteratura meridionalista, come, ad esempio, R. Scotellaro, *L'uva puttanella. Contadini del Sud*, prefazione di M. Rossi Doria, Bari, Laterza, 1954, p. 34; M. Rossi Doria, *Trent'anni alle spalle. Un tentativo di valutazione della politica per il Mezzogiorno*, ora in Id., *Scritti sul Mezzogiorno*, Torino, Einaudi, 1982, p. 148.

<sup>27</sup> C. Levi, *Cristo si è fermato a Eboli*, Milano, Mondadori, 1961 (I ed. Torino, Einaudi, 1945), p. 7.

– non del tutto a torto – che il governo e il ministero dell'Agricoltura avevano già da tempo allo studio i diversi provvedimenti legislativi<sup>28</sup>.

Il 2 dicembre 1949 Segni presentava al Senato il disegno di legge sui *Provvedimenti per la valorizzazione dell'Altopiano della Sila e dei territori jonici contermini*, meglio noto come «legge Sila»: era, seppur su scala regionale e delimitata ad un unico territorio, la prova generale dell'avvio della riforma agraria<sup>29</sup>. Nell'articolo 1 era detto che il disegno di legge si prefiggeva l'obiettivo di «provvedere alla ridistribuzione delle proprietà terriere e conseguente trasformazione, con lo scopo di ricavarne i terreni da concedersi in proprietà ai contadini».

L'iter di approvazione dei *Provvedimenti* fu particolarmente laborioso.ervenendo alla Camera, per illustrare il progetto, Segni sostenne che si trattava di un primo passo, o meglio il «prologo», verso una riforma agraria generale destinata a tutte le regioni dello Stato<sup>30</sup>. «È questa legge una semplice continuazione dei sistemi vigenti nel ventennio fascista, per arrivare ad una colonizzazione più o meno estesa, con successiva distribuzione di terre? Oppure si è voluto tracciare una strada, la quale muova da presupposti diversi e tenda a fini essenzialmente diversi?»: Segni poneva questo interrogativo ai deputati

<sup>28</sup> Cfr. A. Segni, *Struttura giuridica della riforma fondiaria*, in «Quaderni di Justitia», 1953, pp. 88-107, anche in *Atti del Terzo Congresso nazionale di Diritto Agrario*, cit., pp. 927-953, ora in Id., *Scritti giuridici*, Torino, Utet, 1965, vol. II, pp. 1282-1283. Nell'articolo, *Riforma fondiaria e proprietà coltivatrice*, in «Critica economica», 1949, n. 4, Segni affermava che «la piccola proprietà creata non deve essere abbandonata a se stessa, e che il congegno del trapasso deve essere effettuato in modo da permettere l'accesso anche ai braccianti. Poiché la selezione degli assegnatari della terra deve essere rigorosa e severa rispetto alle qualità tecniche e morali dell'assegnatario, ma la selezione non deve servire ad escludere i braccianti. Le condizioni di cessione della terra [...] devono essere tali (mediante il congegno di rateizzazioni del prezzo a modesto interesse o l'enfiteusi) da permettere agli elementi idonei di arrivare alla proprietà della terra, contando soprattutto sulla capitalizzazione del lavoro, non su capitali liquidi già in possesso dei contadini. Occorre pensare ai contadini più poveri e deve respingersi l'idea che il congegno studiato serva solo ai contadini abbienti».

<sup>29</sup> Nel Consiglio dei ministri del 15 novembre 1949 Segni aveva illustrato i dettagli tecnici del progetto di riforma agraria «riguardante le zone a coltura estensiva della Calabria. Salvo sempre la riforma agraria a carattere nazionale, la cui preparazione sarà sollecitamente proseguita – affermava –, il Consiglio dei ministri, considerata la particolare distribuzione della proprietà in alcune zone della Calabria, regione dove l'accentramento della proprietà è tale che 262 proprietari posseggono assieme circa un quarto della superficie agrario forestale; considerati altresì i modi di conduzione delle stesse terre e l'insufficienza del reddito delle famiglie contadine [...] delibera di autorizzare il Ministro per l'Agricoltura [...] a presentare immediatamente al Parlamento un disegno di legge concernente la distribuzione della proprietà della Sila e delle zone contermini»: *Verbali del Consiglio dei ministri, maggio 1948-luglio 1953*, vol. I, cit., p. 779.

<sup>30</sup> Atti Parlamentari (d'ora in poi AP), Camera, *Discussioni*, Leg. I, seduta pomeridiana del 27 aprile 1950, p. 17547.

della Camera. La risposta stava nella constatazione che mentre nel decreto del 1926 «non si distingueva tra piccola, media e grande proprietà, noi nel disegno di legge in esame – affermava – abbiamo fissato questa distinzione e la abbiamo fondata sul principio dell'articolo 44 della Costituzione, il quale mentre parla di limitazione della proprietà, parlando anche di tutela e di difesa della piccola e media proprietà, contiene quindi il principio di limitazione della grande proprietà». La «legge Sila» rappresentava dunque, secondo Segni, la prima «vera applicazione del principio del limite alla proprietà e quindi dell'art. 44 della Costituzione»<sup>31</sup>.

Mentre era ancora in discussione la «legge Sila», che fu poi approvata nella primavera del 1950 (l. n. 230 del 21 maggio 1950), Segni presentava alla Camera le *Norme per la espropriazione, bonifica, trasformazione ed assegnazione dei terreni ai contadini*: insomma, la vera e propria riforma agraria. Il testo normativo fu attentamente soppesato per evitare opposizioni interne ed esterne alla compagine governativa<sup>32</sup>. Nella relazione ministeriale che illustrava il disegno di legge, Segni spiegava che esso intendeva attuare i principi costituzionali (articoli 1, 3, 42, 44) su una «più equa ripartizione della proprietà fondiaria in Italia» nell'affermazione di una «funzione della proprietà concepita non più nel senso individuale ma sociale, al fine soprattutto di renderla accessibile a tutti (art. 42) e, per il campo specifico, della proprietà fondiaria (con il raggiungimento quindi di equi rapporti sociali) [...] la limitazione della proprietà terriera privata»<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> Ivi, pp. 17522-17523. «Questo è il concetto essenzialmente nuovo in questa legislazione – spiegava – ed è il primo accenno al limite della proprietà che, in ottemperanza all'articolo 44, noi poniamo un disegno di legge che io confido sarà presto una legge [...]. Ora noi [...] abbiamo detto che, pur ponendo a base dell'azione un principio di natura sociale, che è quello dettato dall'articolo 44 della Costituzione, cioè quello di arrivare alla ridistribuzione della proprietà, abbiamo anche l'altro scopo (il quale si concatena con il primo, ed in un certo senso lo sviluppa, nel senso cioè di stabilire una equità sociale), di dare sulla stessa terra maggiori possibilità di vita, maggiore benessere a molti lavoratori».

<sup>32</sup> Ad esempio, dell'articolo 1 delle *Norme* ci sono pervenute due versioni. La prima, che illustrava lo scopo della riforma, era molto più sintetica e incisiva: «In conformità dei principi della Costituzione la presente legge si propone di attuare una più equa distribuzione della proprietà terriera con la creazione di piccola proprietà coltivatrice e di promuovere la trasformazione fondiaria, l'incremento della produzione e l'assistenza della piccola e media proprietà». La seconda versione, quella definitiva, recita: «Al fine di attuare una più equa distribuzione della terra, con la creazione di piccola proprietà coltivatrice, e di promuovere la trasformazione fondiaria, l'incremento della produzione agricola e l'assistenza alla piccola e media proprietà, la proprietà terriera privata, considerata nella sua consistenza alla data del 1° gennaio 1948, è sottoposta ai limiti e agli obblighi previsti dalla presente legge»: AS, *Ministero dell'Agricoltura, Riforma agraria*, b. 1, fasc. 6371.

<sup>33</sup> A. Segni, *La relazione ministeriale*, in Ministero dell'Agricoltura e foreste, *Le leggi di riforma fondiaria*, Roma, Crea, 1953. La relazione in dattiloscritto con numerose integrazioni e varianti

La riforma fondiaria – affermava Segni – è la «soluzione di un problema sociale (equa distribuzione di un bene limitato) ma consegue insieme con questo scopo anche un fine e un risultato economico: quello di determinare una intensa trasformazione della terra conseguenza del passaggio della proprietà agli agricoltori coltivatori»<sup>34</sup>. Comparando il caso italiano con gli altri paesi dell'Europa occidentale dove il processo di «suddivisione della proprietà» si era affermato «sia per moto naturale, sia per effetto di riforme fondiarie», constatava come in Europa i «maggiori nuclei di proprietà terriera» erano allora in Spagna e in Italia: in quest'ultima il 65% della proprietà fondiaria era inferiore ai 50 ettari, il 17,4% stava tra i 50 e i 200 ettari, il 17,6% superava i 200 ettari. E rilevava che, mentre in quasi tutti i paesi europei le aziende agrarie (il «concetto di azienda – annotava a margine – come è noto è diverso da quello di proprietà») al di sotto dei 30-50 ettari potevano «considerarsi di proprietà contadina», in Italia, al contrario, erano assai numerose le proprietà al di sotto dei 50 ettari, concesse in mezzadria o in «piccolo affitto».

Richiamando anche in questo disegno di legge l'articolo 44 della Costituzione, fondato sul principio giuridico di una «limitazione all'estensione della proprietà privata terriera», Segni ricordava di avere chiarito, in sede di elaborazione di questo principio, la «portata del limite di estensione, come concetto di limitazione della forza economica della proprietà fondiaria, non come mero concetto di superficie». Interpretazione che in quella sede non venne contestata<sup>35</sup>. Richiamava a supporto di questa tesi la spiegazione che

manoscritte è anche in AS, b. 1, fasc. 6345. Su di esse ha attirato l'attenzione M.L. Di Felice, *La riforma fondiaria in Sardegna (1950-62)*, in *Per una storia della riforma*, cit., p. 55. In coda alla frase citata nel testo è cassato: «e s'intende, della grande proprietà, perché lo stesso art. 44 dispone la tutela della piccola e media proprietà». Cfr. inoltre A. Segni, *La riforma fondiaria in Italia*, in *Atti del primo convegno internazionale di diritto agrario*, Firenze, 28 marzo-2 aprile 1954, a cura di G. Bolla, Milano, Giuffrè, 1954, vol. I, pp. 687-711. A questo proposito Segni osservava che l'art. 1 della «legge Sila» (esteso successivamente alla «legge stralcio») poneva come finalità della riforma la redistribuzione delle proprietà terriere al fine di individuare i lotti da concedere in proprietà ai contadini. La formula, secondo Segni, indicava «i due scopi dell'art. 44 della Costituzione, di creare più equi rapporti sociali con l'assegnazione ai contadini [si badi bene ai singoli contadini non alle cooperative] dei terreni soggetti al progetto di espropriazione, e con la trasformazione agraria dei terreni [...] implicata da questo processo» (ivi, p. 693).

<sup>34</sup> AS, fasc. 6345. Risulta cassato il significativo inciso: «lo sviluppo delle forme di piccole aziende gestite personalmente da veri agricoltori».

<sup>35</sup> *Ibidem*. In sede parlamentare si sviluppò il dibattito sulla natura giuridica e l'estensione della piccola proprietà: AP, Camera, *Discussioni*, Leg. I, seduta pomeridiana del 26 luglio 1950, pp. 21594-21668. Come è noto l'articolo 44 della Costituzione recita: «Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera, essa fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e media proprietà». Cfr. Mortati, *La Costituzione*

dell'articolo 44 aveva dato Costantino Mortati, secondo cui esso conservava i «principi della vecchia legislazione sulla bonifica e sulla trasformazione del latifondo», determinando per il legislatore il «compito di attuare il principio nuovo e fondamentale della limitazione della grande proprietà, col fine di redistribuzione della stessa, e cioè col fine di stabilire equi rapporti sociali e la protezione della piccola e media proprietà». Relativamente agli espropri il disegno di legge richiamava la normativa del periodo fascista in materia di bonifica (r.d. del 13 febbraio 1933, n. 215), riconfermata nel secondo dopoguerra (d.l. 31 dicembre 1947, n. 1744), che prevedeva il «principio delle trasformazioni obbligatorie» anche per i terreni non compresi nei comprensori di bonifica e l'imposizione dei miglioramenti anche per quelli sottoposti a mezzadria, compartecipazione o affitto secondo le disposizioni della riforma dei contratti agrari, allora in discussione in Parlamento. L'obiettivo della riforma era la realizzazione di «una nuova piccola proprietà, organicamente riunita da organizzazioni consortili» che avrebbero avuto il compito di supportarla «nelle operazioni tecniche ed economiche» di organizzazione dell'azienda contadina<sup>36</sup>.

L'iter che la legge si proponeva di seguire prevedeva: l'espropriazione rapida dei terreni soggetti all'applicazione del provvedimento; il rapido insediamento dei contadini sui fondi, anche in via provvisoria; la trasformazione della terra, con l'ausilio degli stessi assegnatari, utilizzando questo periodo come prova per la selezione dei futuri coloni; l'assegnazione definitiva con contratto di alienazione con mutuo venticinquennale, a basso interesse, di modo che il nuovo proprietario dovesse pagare il puro costo della terra e della trasformazione e corrispondere un modesto interesse<sup>37</sup>. La riforma interessava

*e la proprietà*, cit., pp. 267-281; C. Esposito, *Note esegetiche dell'art. 44 della Costituzione*, in «Rivista di diritto agrario», XXVII, 1949, parte II, pp. 157-174. «Il problema della terra nei suoi aspetti giuridici è stato riproposto alla scienza ed alla tecnica dalle nuove costituzioni del XX secolo. Nessun programma politico-pratico può prescindere da tale realtà»: G. Bolla, *Diritto agrario*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XII, Milano, Giuffrè, 1964, p. 846.

<sup>36</sup> «Che alla proprietà individuale della terra si debba giungere è giustificato non da principi teorici o considerazioni politiche – sosteneva Segni –, ma anche dalle considerazioni della stessa natura della proprietà terriera e dalle abitudini, modi di vivere, psicologia dei lavoratori della terra [...]. È perciò necessario riconoscere questa situazione e indirizzarsi alla realizzazione di un largo incremento della piccola proprietà coltivatrice che, stimolando il contadino nella sua forza lavorativa e soprattutto nella risorsa della genialità innata del contadino, specie meridionale, può far risolvere molte situazioni che in teoria apparirebbero difficilmente superabili»: Segni, *La relazione*, cit.

<sup>37</sup> *Ibidem*. Il primo punto si fondava sull'art. 2 della legge che disciplinava le percentuali di esproprio: la «proprietà terriera privata» era «soggetta ad espropriazione di una quota, determinata in base al reddito dominicale dell'intera proprietà al 1° gennaio 1943». Erano esenti da esproprio i terreni su cui sorgevano aziende agrarie produttive. L'articolo 16 prescriveva che «i



una superficie totale che si prevedeva di 1.100.000 ettari (di cui oltre 100-150.000 di proprietà pubblica)<sup>38</sup>. Nel bilancio del ministero dell'Agricoltura erano previsti per l'esercizio 1947-48 71 miliardi e mezzo finalizzati alle opere di bonifica e di irrigazione e ai miglioramenti fondiari. Anche nel bilancio dell'anno successivo 1948-49 erano previsti 17 miliardi, come residui degli stanziamenti già impegnati nelle operazioni precedenti<sup>39</sup>.

Segni elaborò da solo il testo della riforma<sup>40</sup>. Emilio Colombo, allora giovane sottosegretario all'Agricoltura, ricorda che per la «legge Sila» il ministro si avvale della collaborazione dell'economista Manlio Rossi Doria e per la legge «stralcio» della consulenza dell'economista Mario Bandini, ma «per la parte giuridica e sociale c'era sempre la mano di Segni»<sup>41</sup>. La sua riservatezza e, per

terreni trasferiti in proprietà» dell'Ente di riforma dovevano «essere assegnati a lavoratori manuali della terra». L'articolo 17 specificava che l'assegnazione era fatta «per contratto di vendita con pagamento rateale del prezzo in trenta annualità [...] sino all'integrale pagamento del prezzo». A proposito dello scorporo della proprietà privata si specificava che esso «deve effettuarsi contro una equa indennità, da corrispondersi in parte in titoli redimibili – si legge nel testo del promemoria dove si può intravedere la mano del ministro, esperto civilista –; sarà anche consentito un periodo nel quale i trapassi potranno essere effettuati direttamente dai vecchi proprietari ai nuovi, sotto il controllo degli uffici particolari. È da facilitare oltre che la vendita, la concessione in enfiteusi da parte di privati a enti pubblici, adottando norme che rendano reciprocamente conveniente l'adozione di tale forma (enfiteusi perpetua, affrancabile solo dopo un periodo non inferiore ai 60 anni; ragguagliato al prezzo dei prodotti, determinati equamente secondo norme generali; divisibilità del canone limitata). Lo scorporo da effettuarsi dovrà lasciare esente una base (che varierà da 40.000 a 60.000 lire di reddito secondo la zona, e sarà aumentata in relazione al numero dei figli del proprietario), e sarà progressivamente crescente. Dallo scorporo materiale dovranno essere esenti alcune zone tipiche, nelle quali dovrà operarsi nel campo della trasformazione dei contratti agrari»: AS, fasc. 529. Cfr. le considerazioni di A. Carrozza, *L'assegnazione di terre*, in *Manuale di diritto agrario*, a cura di A. Germanò, Torino, Giappichelli, 1995, pp. 362-379, con tutti i riferimenti legislativi, un fac-simile del contratto di assegnazione e vendita, e ampia bibliografia, e Id., *L'assegnazione delle terre di riforma come posizione di studio del diritto agrario*, Milano, Giuffrè, 1957, *passim*.

<sup>38</sup> AS, *Ministero dell'Agricoltura e riforma agraria*, b. 1, fasc. 6346, *Prime linee tecnico finanziarie della riforma fondiaria*.

<sup>39</sup> AS, *Sottosegretario e ministro dell'agricoltura*, fasc. 5281, *Programma agricolo 1948-1953. Memorandum*.

<sup>40</sup> Intervistato dai giornalisti se avesse studiato personalmente la riforma agraria o l'avesse fatta preparare da un comitato tecnico, Segni rispose: «L'ho studiata io. La illustrai soltanto a De Gasperi che la studiò a sua volta. Poi me ne parlò soddisfatto. La comunicò al partito che l'approvò»: A.C., *Umanità di Antonio Segni*, cit.

<sup>41</sup> AS, materiale in via di classificazione, *Celebrazione del centenario della nascita di Antonio Segni* (Sassari, 1° febbraio 1991), Atti, E. Colombo, *Intervento* (dattiloscritto). Cfr. anche Id., *Per l'Italia, per l'Europa*, conversazione con A. Levi, Bologna, il Mulino, 2013, pp. 54, 56, in cui racconta la sua esperienza di sottosegretario all'Agricoltura e la sua collaborazione con Segni e la genesi della riforma agraria. «Segni – sostiene Colombo –, con le sue teorie, e con la sua opera di governo, riuscì ad affermare nel nostro paese, e nella storia della Repubblica, una cultura

certi aspetti, la sua diffidenza erano giustificate dalla forte opposizione che la nuova legge suscitava all'interno della stessa Dc. Già nell'autunno del 1948 il deputato democristiano Vincenzo Rivera aveva presentato una proposta di legge, secondo la quale la riforma avrebbe dovuto riproporre le linee guida della bonifica integrale fascista<sup>42</sup>. Ancora, il 20 dicembre 1949 un gruppo di deputati democristiani, capeggiato da Carmine De Martino, presentava alla Camera una proposta di legge sulla «trasformazione fondiario-agraria dei terreni privi o poveri di investimenti e estensivamente utilizzati»: alla proposta aderivano ben 160 deputati Dc con lo scopo abbastanza evidente di sabotare la riforma Segni e di procedere lungo la linea della bonifica integrale. Ad essi dava man forte l'autorevole parere di Luigi Sturzo<sup>43</sup>.

Segni contestò le linee ispiratrici del progetto De Martino, sostenendo che esso non era «un progetto di riforma ma bensì di bonifica», che riproponeva «in forma aggravata gli errori eseguiti negli ultimi venti anni» con un «colossale sperpero dei mezzi finanziari disponibili»: era d'altronde evidente che la proposta del deputato pugliese mirava a «sostituirsi a quella della "vera" riforma fondiaria». Ribadiva inoltre che il suo progetto seguiva «una via assai più logica», quella del decentramento parziale delle popolazioni rurali con «la costruzione dei borghi residenziali» e la concessione immediata di «terra a famiglie contadine» che avrebbero avuto «una immediata e sicura stabilità sociale»<sup>44</sup>.

Per l'approvazione della riforma fu decisivo l'appoggio di De Gasperi (che poté analizzare in anteprima il disegno di legge in forma ufficiosa), nella comune convinzione che all'ampio movimento di protesta occorresse dare una risposta politica essenzialmente riformatrice<sup>45</sup>. Il rischio, valutato da entram-

capace di capire e superare i difetti del liberalismo manchesteriano come quelli del collettivismo di stampo sovietico [...]. Ricordo bene il calore delle nostre discussioni alla Costituente su questi temi, con Segni e La Pira, con Dossetti e Lazzati, con Medici e Fanfani [...]. La riforma agraria che nacque da questo intenso confronto si rivelò una grande operazione di giustizia sociale e di riscatto del mondo contadino dalle condizioni di miseria e di sfruttamento a cui lo condannavano norme e leggi orientate, fondamentalmente, alla tutela della grande proprietà terriera e latifondista, per larga parte assenteista».

<sup>42</sup> Cfr. *Relazione alla proposta di legge presentata dal deputato Dc Vincenzo Rivera* (30 novembre 1948), in Casmirri, *Cattolici e questione agraria*, cit., pp. 244-247.

<sup>43</sup> Cfr. L. Sturzo, *Terre incolte e malcoltivate*, in «Giornale di Agricoltura», 8 gennaio 1950, ora ivi, pp. 273-277.

<sup>44</sup> *Relazione del ministro dell'Agricoltura Segni al presidente del Consiglio De Gasperi*, ora ivi, pp. 268-270.

<sup>45</sup> De Gasperi, consapevole delle difficoltà che sarebbero sorte nell'iter di approvazione della legge, già nel 1949 aveva sollecitato Segni a non prendere iniziative senza informarlo preventivamente, sottolineando che «solo a questa condizione il mio appoggio convinto ti potrà essere utile»: P. Craveri, *De Gasperi*, Bologna, il Mulino, 2006, p. 442. Intervistato da un quotidiano

bi, era che la Dc potesse trovarsi ad essere identificata esclusivamente con gli interessi dei grandi latifondisti e dei baroni meridionali. La formazione di un diffuso ceto di contadini proprietari avrebbe dunque assolto una duplice funzione: da un lato, comprimere la rendita agricola parassitaria e porre le premesse di un nuovo sviluppo economico, dall'altro, creare un baluardo contro la sempre maggiore diffusione del comunismo nel Mezzogiorno. In linea di principio il Pci non era ostile alla formazione della piccola e media proprietà contadina, pur auspicando la costituzione di cooperative di ogni sorta (cantine sociali, latterie sociali, mutue ecc.) come forme di organizzazione sociale dei produttori agricoli<sup>46</sup>. Quello che l'esperto agrario del Pci,

romano, *Un grande progetto di politica sociale. De Gasperi illustra al «Messaggero» i criteri fondamentali della riforma fondiaria*, in «Il Messaggero», 17 aprile 1949, il presidente del Consiglio affermava: «Proprio in questi giorni il ministro dell'Agricoltura mi ha riferito intorno al suo progetto di riforma agraria. Era naturale che, giunto il suo primo disegno di legge (quello riguardante i contratti agrari) a un punto decisivo della trattazione parlamentare ritenesse opportuno di completare il quadro affrontando la questione della riforma fondiaria. Ma il ministro non mi ha presentato ancora il progetto nel suo testo definitivo quale egli intende sottoporre al Consiglio dei ministri [...]. Siamo certi, però, che la stessa discussione dimostrerà con evidenza la bontà della riforma che non deve avere nessun carattere di ostilità o di sanzione contro chicchessia, ma deve risultare un'opera di solidarietà sociale allo scopo di ottenere una maggiore equità nella distribuzione delle terre e di aumentare col numero dei proprietari i presupposti di una sistemazione sociale fondata su un maggiore equilibrio economico e su una maggiore libertà effettiva. D'altra parte si tratta – proseguiva De Gasperi – di sovvertire il corso naturale delle cose. Si tratta di inserirsi in una evoluzione terriera vecchia di 500 anni e soprattutto di accelerare quella formazione della piccola proprietà che, dopo la prima guerra mondiale, aveva già raggiunto un aumento di un milione di ettari. Si spera così di ridurre il numero dei braccianti agricoli e, direttamente o indirettamente, il numero dei disoccupati [...]. Senza dubbio esiste un impegno fissato dall'art. 44 della Costituzione, ma tutto ciò non sarebbe sufficiente a farci affrontare ora un così vasto problema se non fossimo convinti che la riforma è una necessità politico-sociale e costituisce un'opera di solidarietà nazionale». Colombo, *Per l'Italia e per l'Europa*, cit., p. 67, ritiene che De Gasperi e Segni «seppero interpretare, con singolare affinità di accenti, quella sfida. Però con una modulazione che spingeva De Gasperi a inquadrare il tema complesso dell'attribuzione delle terre ai contadini dentro i problemi più generali della questione politica oltre che sociale, mentre nel pensiero di Segni emergevano soprattutto i problemi dell'urgenza e del profilarsi di una situazione prossima all'esplosione». Colombo ricorda ancora che fu un «confronto di forti personalità e di diversi caratteri. Mentre Segni, che aveva un grande prestigio fra i parlamentari, era un pochino più eccitabile – ricordo certe sue impennate nervose – De Gasperi manteneva sempre una calma invidiabile, e rasserenava anche il clima in cui si lavorava».

<sup>46</sup> R. Grieco, *I comunisti e la piccola proprietà contadina* (1950), in Id., *Lotte per la terra*, Roma, Edizioni di cultura sociale, 1953, pp. 60-77. Cfr. anche Id., *Scritti scelti*, a cura di G. Chiaromonte, Roma, Editori Riuniti, 1966, vol. II, *La questione agraria e l'ordinamento dello Stato*, pp. 63 sgg. Cfr. anche S. Tarrow, *Partito comunista e contadini nel Mezzogiorno*, Torino, Einaudi, 1972, pp. 221 sgg.; G. Maione, *Mezzogiorno, 1946-1950. Partito comunista e movimento contadino*, in «Italia contemporanea», XXXVIII, 1980, n. 163, pp. 31-64; A. Rossi Doria, *La*

Ruggero Grieco, rimproverava al governo era che si trattava di una misura di riforma, ampiamente incompleta e soprattutto distorta: la «legge stralcio» non doveva restare uno «stralcio», doveva diventare una legge generale di riforma da estendere a tutto il territorio dello Stato<sup>47</sup>.

In effetti il compromesso raggiunto all'interno della Dc ridimensionava fortemente la portata dell'originario disegno di legge Segni, prevedendo soltanto l'approvazione di uno «stralcio»<sup>48</sup>: secondo la testimonianza di Mario Bandini, direttore dell'Associazione per la ricostruzione dell'agricoltura, professore di Economia agraria nell'Università di Perugia, stretto collaboratore del ministro, fu però De Gasperi a porre il veto al progetto di una riforma agraria nazionale, esortando Segni ad attuare la riforma solo in quelle regioni, cioè i territori dell'Italia centro-meridionale, che fossero caratterizzate dalla diffusa presenza del latifondo e dalla scarsità degli interventi capitalistici<sup>49</sup>.

*politica agraria del movimento operaio e la questione dei coltivatori diretti*, in Id., *Il ministro e i contadini*, cit., pp. 171-240; e soprattutto le penetranti considerazioni di E. Bernardi, *Il Pci e la Dc di fronte alla riforma agraria: un «dialogo» interrotto (1944-47)*, in 1945-1946. *Le origini della Repubblica*, vol. I, *Contesto internazionale e aspetti della transizione*, a cura di G. Monina, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007, pp. 277-308.

<sup>47</sup> R. Grieco, *Sul disegno di legge: Norme per la espropriazione, bonifica, trasformazione ed assegnazione dei terreni ai contadini*, in Id., *Discorsi parlamentari*, Roma, Senato della Repubblica, 1985, pp. 273-306. Grieco è anche autore della relazione di minoranza alla legge «stralcio», ivi, pp. 437-493, testo assai illuminante per cogliere le posizioni del Pci.

<sup>48</sup> Nella seduta del Consiglio dei ministri del 10 marzo 1950 De Gasperi introducendo la riunione riassumeva «i principi della riforma agraria in relazione agli accordi intervenuti tra i vari partiti al momento della costituzione del governo», rilevando «l'opportunità di uno stralcio» della medesima riforma. Il Consiglio approvava quindi «un disegno di legge recante norme per l'espropriazione, trasformazione ed assegnazione di terreni ai contadini (Legge stralcio della riforma fondiaria)». Nella stessa seduta venne approvato un disegno di legge concernente l'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno. Nella seduta del 13 marzo, rispondendo alle preoccupazioni di Scelba sulla possibilità che si potessero verificare «torbidi in seguito a questa legge», riteneva opportuno «attuare la riforma senza fare indicazioni territoriali nel testo di legge». De Gasperi replicò: «Noi possiamo acquistare molto prestigio allorché con la presentazione della legge avremo dimostrato di voler dare la terra ai contadini. È necessario quindi agire con coraggio». Secondo Segni era urgente «l'emanazione della legge generale» e si dichiarava «favorevole alla delega al governo per l'attuazione della legge stralcio in alcune zone». Veniva quindi il testo definitivo del provvedimento presentato da Segni che avrebbe dovuto presentare al Parlamento il disegno di legge: *Verballi del Consiglio dei ministri maggio 1948-luglio 1953*, vol. II, *Governo De Gasperi 27 gennaio 1950-19 luglio 1951*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2006, pp. 40-41, 49-50.

<sup>49</sup> Cfr. M. Bandini, *La riforma fondiaria 1950-1960*, in *I piani di sviluppo d'Italia dal 1945 al 1960. Studi in memoria di Jacopo Mazzei*, Milano, Giuffrè, 1960, pp. 251-253; e anche Id., *La riforma fondiaria*, Roma, Cinque lune, 1956; cfr. C. Travaglini, *Bandini, Mario*, in *DBI*, vol. XXXIV, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1988, pp. 244-246. Le difficoltà incontrate sia per la legge di riforma agraria, sia per quella dei contratti agrari spinsero il governo a presen-

La «legge stralcio» fu approvata dalla Camera il 28 luglio e dal Senato il 6 ottobre 1950. Segni aveva dovuto combattere una strenua battaglia all'interno della Dc. Fausto Gullo, intervenendo alla Camera il 21 luglio 1950, aveva osservato che in questa circostanza la maggioranza non aveva dato l'impressione di «una solida compattezza, quale gli atteggiamenti assunti da essa nel periodo elettorale e preelettorale potevano far pensare»<sup>50</sup>. Il gruppo parlamentare democristiano aveva approvato il testo presentato dal ministro con 196 voti a favore, ma 109 deputati si erano astenuti o erano risultati assenti. Anche alla Camera si erano registrate numerose defezioni: a favore votarono solo 210 deputati su 574; le sinistre avevano votato contro<sup>51</sup>.

Quella che all'opinione pubblica appariva come la riforma agraria era in realtà – diciamo così – la «legge Sila» sotto mentite spoglie, già applicata in Calabria, estesa al bacino del Fucino, alla Maremma tosco-laziale, al delta del Po, alla Sardegna, alla Campania, al Molise, alla Basilicata, alla Puglia e, dal 31 dicembre 1950, in virtù di un apposito provvedimento approvato dall'Assemblea regionale, anche alla Sicilia. Pochi mesi prima Segni, ad Avezzano, aveva affermato che la riforma agraria era «il più importante rinnovamento sociale dopo l'Unità d'Italia»<sup>52</sup>. Anche il presidente della Repubblica, Luigi Einaudi, la considerò un vero e proprio «colpo di ariete»: «L'aver scelto alcune zone nelle quali dar opera alla redistribuzione della proprietà – osservava – è una approssimazione al concetto vero che è quello di impedire che in una

tare un progetto ridotto, ma comunque incisivo, definendo soltanto alcuni comprensori dove realizzare gli espropri. Come disse De Gasperi in Consiglio dei ministri, «noi possiamo essere molto forti quando con la presentazione della legge avremo mostrato di voler dare la terra. Prendiamo il coraggio a due mani e andiamo avanti». Il 16 marzo 1950 dinanzi ai gruppi parlamentari era stato esplicito: «Il gruppo proponga pur gli emendamenti, ma lasci agire il governo perché a questi provvedimenti è legato il partito delle riforme». La Confagricoltura, inoltre, non aveva sollevato obiezioni sulla «legge Sila» giacché l'associazione non intendeva difendere i proprietari assenteisti che sfruttavano le proprie terre «a fini antisociali». Cfr. Craveri, *De Gasperi*, cit., pp. 442-445. Cfr. anche P.L. Ballini, *Alcide De Gasperi*, vol. III, *Dalla costruzione della democrazia alla nostra patria Europa (1948-1954)*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009, pp. 214-228, con ampia documentazione cui si rinvia.

<sup>50</sup> F. Gullo, *Discorsi parlamentari*, Roma, Camera dei Deputati, 1979, vol. I, p. 430.

<sup>51</sup> Cfr. Ginsborg, *Storia d'Italia*, cit., p. 155. Cfr. il testo della «legge stralcio» anche in Ministero dell'Agricoltura e delle foreste, *Le leggi di riforma agraria*, Roma, Crea, 1953, pp. 19-40.

<sup>52</sup> Cit. in Cinanni, *Lotte per la terra*, cit., p. 99. Facendo propria la proposta di Giuseppe Di Vittorio di inserire il Fucino tra i terreni latifondisti della famiglia Torlonia (ai «cafoni» poverissimi, vessati dai grandi proprietari terrieri, Ignazio Silone aveva dedicato nel 1933 il suo *Fontamara*) da espropriare con la «legge stralcio», Segni dichiarò che «la riforma agraria si proponeva di conseguire una migliore distribuzione della proprietà terriera e una maggiore occupazione e produzione, giacché non si può raggiungere la seconda senza aver precedentemente conseguito la prima». Cfr. R. Colapietra, *La riforma agraria nel Fucino*, in «Nord e Sud», IV, 1957, n. 31, pp. 84-85.

zona agraria abbia troppa parte, assorba cioè una quota eccessiva del territorio totale, la grandissima proprietà»<sup>53</sup>. Un riconoscimento postumo venne dagli stessi comunisti: intervenendo alla Camera nel 1959, Giorgio Amendola affermò con decisione che la «legge stralcio» aveva dato «un colpo alle vecchie classi latifondiste» e rotto «il vecchio equilibrio delle classi dominanti in Italia»<sup>54</sup>. I proprietari terrieri impugnarono la riforma come lesiva del principio della proprietà privata, dichiarandola incostituzionale. Giovani avvocati legati alla sinistra dovettero difendere i principi costituzionali della riforma contro «principi del foro», assoldati dai proprietari terrieri per patrocinare i propri interessi. Il contenzioso tra gli agrari e gli Enti di riforma si trascinò per anni, anche perché la magistratura, soprattutto a livello locale, diede spesso un'interpretazione restrittiva delle finalità dell'esproprio e della redistribuzione delle terre incolte<sup>55</sup>.

3. *La «funzione sociale» della piccola proprietà.* Comunque la si voglia considerare – in questi ultimi decenni la storiografia si è interrogata a lungo sugli effetti della riforma –, la «legge stralcio» portò, tra il 1950 e il 1952, all'esproprio di ben 749.210 ettari con il successivo insediamento di 121.621 nuclei familiari, pari a circa 300.000 unità lavorative<sup>56</sup>. La riforma provocò

<sup>53</sup> L. Einaudi, *Lo scrittoio del presidente*, Torino, Einaudi, 1956, pp. 476-477.

<sup>54</sup> AP, Camera, *Discussioni*, Leg. III, seduta antimeridiana del 25 febbraio 1959, p. 5535. Cfr. anche S. Mura, *Antonio Segni: una nota biografica*, in A. Segni, *Diario (1956-1964)*, a cura di S. Mura, Bologna, il Mulino, 2012, p. 11.

<sup>55</sup> Cfr. E. Romagnoli, *Appunti sulle conseguenze della dichiarazione di illegittimità costituzionale dei decreti legislativi di esproprio per la riforma fondiaria*, in «Rivista di diritto agrario», XL, 1961, pp. 412-421, ed inoltre le sentenze, in chiave restrittiva, pronunciate dalla magistratura sarda nel 1949, in «Il Foro Sardo», III, 1949, n. 9-10, pp. 198-207. In generale cfr. A. Moschella, *Terre incolte (concessione di)*, in *Novissimo Digesto italiano*, diretto da A. Azara, E. Eula, vol. XIX, Torino, Utet, 1973, pp. 157-159; Carrozza, *L'assegnazione di terre*, cit., pp. 374-381.

<sup>56</sup> Cfr., oltre il «classico» studio di M. Rossi Doria, *Dieci anni di politica agraria nel Mezzogiorno*, Bari, Laterza, 1958, in particolare pp. XIII-XIV, secondo cui la «politica di intervento dello Stato nella sua triplice espressione della riforma agraria, della Cassa del Mezzogiorno e della politica di industrializzazione, ha obiettivamente rappresentato il più serio sforzo dello Stato [...] nell'affrontare i problemi del Mezzogiorno. Nata sotto la pressione e come risposta al movimento contadino [...] ha saputo valicare i limiti di questa ristretta origine, investendo con serietà alcuni dei più grossi problemi dell'arretratezza meridionale [...]». Essa ha, tuttavia, conservato i caratteri e i difetti di una politica straordinaria e, per così dire, di emergenza; si è posta solo degli obiettivi specifici, isolati artificialmente dalla rimanente realtà e si è dimostrata incapace di trasformare l'ambiente economico e sociale circostante»; R. Villari, *La crisi del blocco agrario*, in *Togliatti e il Mezzogiorno*, a cura di F. De Felice, Roma, Editori Riuniti-Istituto Gramsci, 1977, vol. I, pp. 3-35; R. Zangheri, *A trent'anni dalla riforma agraria*, in *Campagne e movimento contadino*, vol. II, *Organizzazioni, cultura, istituzioni di governo nei processi di trasformazione del Mezzogiorno contemporaneo*, Bari, De Donato, 1980, pp. 645-657; Id., *Agricoltura e*

quindi un imponente processo di mutamento della geografia della proprietà della terra, con il passaggio di quote rilevanti di terreni dai ceti agrari a quelli contadini: è stato calcolato che nel decennio 1948-58 i lotti di proprietà degli assegnatari corrispondevano a 993.433 ettari e nel ventennio successivo (1948-68) a ben 1.580.000 ettari<sup>57</sup>.

In Sardegna la riforma avrebbe interessato una superficie di 89.000 ettari (pari a circa il 4% dell'intera superficie), ma soltanto 28.000 ettari, secondo il parere dei tecnici, erano terreni fertili che avrebbero potuto dare buoni risultati<sup>58</sup>. Gli investimenti programmati per il periodo 1947-50 prevedevano un contributo statale di 14.310.000.000 di lire per opere pubbliche di bonifica, di 3.223.000.000 di lire per contributi ad opere di miglioramento fondiario e di 915.000.000 di lire per opere di ricostruzione dell'azienda agricola (ai sensi della legge 1° luglio 1946, n. 31). Ad essi si sarebbero aggiunti oltre

*contadini nella storia d'Italia. Discussioni e ricerche*, Torino, Einaudi, 1977, pp. 32-40; Insor, *La riforma fondiaria: trent'anni dopo*, cit.; Ginsborg, *Storia d'Italia*, cit., pp. 155-166; V. Castronovo, *La storia economica*, in *Storia d'Italia*, vol. IV, *Dall'Unità a oggi*, t. 1, Torino, Einaudi, 1975, pp. 391-399; assai penetranti risultano le considerazioni di P. Pezzino, *La riforma agraria in Calabria. Intervento pubblico e dinamica sociale in un'area del Mezzogiorno 1950-1970*, Milano, Feltrinelli, 1977, pp. 90 sgg.; G. Massullo, *La riforma agraria*, in *Storia dell'agricoltura italiana in età contemporanea*, a cura di P. Bevilacqua, vol. III, *Mercati e istituzioni*, Venezia, Marsilio, 1991, pp. 509-542; Barone, *Stato e Mezzogiorno*, cit., pp. 351-369.

<sup>57</sup> Cfr. Istituto nazionale di economia agraria, *Annuario dell'agricoltura italiana*, VII, 1953, Roma, Inea, 1954, *passim*, e Barone, *Stato e Mezzogiorno*, cit., pp. 358-359.

<sup>58</sup> Cfr. Di Felice, *La riforma fondiaria in Sardegna*, cit., p. 67; S. Ruju, *Società, economia, politica dal secondo dopoguerra ad oggi*, in *Storia d'Italia, Le regioni dall'Unità a oggi. La Sardegna*, a cura di L. Berlinguer, A. Mattone, Torino, Einaudi, 1998, pp. 796-804; A. Accardo, *Politica, economia e cultura nella Sardegna autonomistica (1948-1988)*, in *L'isola della Rinascita. Cinquant'anni di autonomia della Regione Sardegna*, a cura di A. Accardo, Roma-Bari, Laterza, 1998, pp. 12-23; il numero monografico della rivista «Archivio sardo del movimento operaio contadino e autonomistico», 1985, dedicato a *Le lotte per la terra in Sardegna 1944-1950*; la prima fase delle lotte contadine è analizzata in modo approfondito da P. Sanna, *Storia del Pci in Sardegna dal 25 luglio alla Costituente*, Cagliari, Edizioni Della Torre, 1977, pp. 119-130. Ancora ricco di spunti e osservazioni penetranti è lo studio di G. Sotgiu, *Lotte contadine nella Sardegna del secondo dopoguerra*, in *Campagne e movimento contadino*, vol. I, cit., pp. 776-804; e per un quadro completo Di Felice, *Terra e lavoro*, cit., pp. 122 sgg., cui si rinvia. Una severa critica (di parte comunista) dell'impostazione della «legge stralcio» in Sardegna è in B. Cossu, *Situazione attuale e prospettive di sviluppo dell'agricoltura e della pastorizia in Sardegna*, in *La Rinascita della Sardegna*, Atti del Congresso per la Rinascita economica e sociale della Sardegna, Cagliari 6-7 maggio 1950, Roma, Stabilimento S.I.G.I., 1950, pp. 101-115. Per un primo bilancio della riforma in Sardegna cfr. M. Bandini, *La Sardegna e la riforma agraria*, in «L'Agricoltura italiana», I, 1950, n. 13, pp. 387 sgg.; E. Pampaloni, *La riforma in Sardegna. Orientamenti e prospettive*, Sassari, Gallizzi, 1953; Id., *La riforma in Sardegna. Primi risultati*, Sassari, Gallizzi, 1955, e anche il volume «auto-celebrativo» della Regione autonoma della Sardegna, *La Sardegna, 8 anni di autonomia 1949-1957*, Cagliari, Società editoriale italiana, 1957, pp. 721-828.

sette miliardi di investimenti privati e 80 miliardi in dieci anni da parte della neonata Cassa del Mezzogiorno<sup>59</sup>.

In un *Appunto sulla riforma agraria* (sicuramente del 1948) Segni, auspicando la gradualità dell'azione riformatrice, individuava «tre aspetti di un solo problema sociale ed economico»: 1) riforma dei metodi di sfruttamento del suolo; 2) riforma dei contratti agrari, in particolare di quelli che legavano lavoratori e datori di lavoro; 3) riforma del regime di proprietà della terra, cioè riforma fondiaria. Sul primo punto osservava che il decreto legge del 31 dicembre 1947 (n. 1744) aveva costituito un nuovo orientamento decisivo nella legislazione, poiché ai proprietari terrieri inclusi in un comprensorio di bonifica, se ritenuti incapaci (per motivi economici) o inadempienti di eseguire la trasformazione fondiaria obbligatoria, i terreni sarebbero stati espropriati e ceduti ai contadini. Questi territori, classificati come comprensori di bonifica, avevano nell'Italia meridionale e insulare una superficie di 5.366.351 ettari su 7.400.000 ettari di superficie lavorabile. L'applicazione della legge avrebbe portato al frazionamento della proprietà attraverso l'espropriazione o la libera vendita<sup>60</sup>.

Il 31 luglio 1950 Luigi Sturzo, che dal 1946 era ritornato in Italia dagli Stati Uniti, in una lettera a De Gasperi criticava severamente il progetto di riforma agraria, sostenendo che esso avrebbe finito per favorire esclusivamente l'iniziativa del Pci:

Le cooperative sono, novanta su cento, in mano ai rossi [...]; è evidente che i rossi reagiranno come hanno sempre reagito e non lasceranno le terre. La mia interpretazione, da osservatore a distanza, è questa – affermava – che né Segni, né il gruppo Segni (e in questo ci metto decisamente Germani, Bonomi, Colombo, Salomone, Medici) intendono urtarsi con i comunisti nell'attuazione della riforma agraria; noi avremo così fatta la piattaforma agli avversari con le nostre stesse mani [...]. Caro Alcide, senti il vecchio amico che ti vuole bene, e guardati da coloro che, sotto l'aspetto sociale, creano le premesse legislative e pratiche della bolscevizzazione del nostro paese<sup>61</sup>.

De Gasperi gli avrebbe risposto il 10 agosto, ponendo in evidenza le difficoltà «tecniche» dell'iniziativa legislativa del governo in materia agraria, dovuta anche alla limitatezza degli strumenti previsti dalla Costituzione, e difendendo

<sup>59</sup> Cfr. A. Segni, *L'agricoltura*, in «Il Ponte», VII, 1951, n. 9-10, p. 1141. Si tratta del numero speciale della rivista diretta da Calamandrei dedicato alla Sardegna, su cui cfr. L. Muoni, *Un ritratto culturale della Sardegna autonomista*, in *L'isola della Rinascita*, cit., pp. 155-156, e P. Carta, *Lo spirito «religioso» del diritto. Salvatore Satta e Piero Calamandrei*, in «Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento», XXX, 2005, pp. 93-118.

<sup>60</sup> AS, fasc. 529, A. Segni, *Appunto sulla riforma agraria* (dattiloscritto di 8 pagine).

<sup>61</sup> L. Sturzo, A. De Gasperi, *Carteggio (1920-1953)*, a cura di F. Malgeri, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2006, pp. 229-230.



di conseguenza l'operato di Segni. «La fame di terra – affermava perentoriamente – si può soddisfare solo colla lottizzazione se non si vuole lasciare in eterno applicare l'altro metodo dell'occupazione<sup>62</sup>.

Assai interessante appare la visione politica (e, in definitiva, anche giuridica) di Segni su una «democrazia contadina», fondata sulla piccola proprietà, capace di conservare i valori tradizionali della società rurale, come la famiglia e la religione. Per riforma agraria intendeva, infatti, «una redistribuzione della proprietà fondiaria allo scopo di assegnare ai contadini la terra in modo stabile e in diretto godimento». La «legge stralcio» – specificava – aveva come «effetto una redistribuzione della proprietà terriera», ma non toccava «in alcun punto l'istituto della proprietà», quale risultava dalla «legislazione vigente»<sup>63</sup>. La legge non prevedeva un'assegnazione indiscriminata di terre a tutti i richiedenti o, peggio, forme di collettivizzazione: la scelta degli assegnatari era «soggetta ad un controllo preventivo per accertare la qualità di lavoratore della terra e lo stato economico». Privilegiava, quindi, non soltanto coloro che mostravano i requisiti e le capacità di impiantare un'azienda agraria, seppur di modeste dimensioni, ma mirava alla formazione di un ceto di «contadini forti» o «contadini padroni» – il Pci auspicava al contrario la costituzione di un ceto di «contadini coltivatori», cioè di piccoli imprenditori agricoli –: l'«assegnatario è proprietario limitato», sosteneva Segni, che grazie a mutui agevolati avrebbe acquisito il fondo e, col supporto tecnico degli Enti di riforma, migliorato la produzione<sup>64</sup>.

<sup>62</sup> Ivi, pp. 231-233: «La commissione parlamentare poi (consultiva) passò nella Sila per la debolezza "parlamentare" dei nostri ed era difficile poi escluderla altrove, benché si sia tentato. Sono gli ultimi resti di una illusione che va tramontando nel nuovo clima che si crea. In questo senso "le premesse legislative e pratiche della bolscevizzazione" stanno nell'eccessiva elasticità e non concretezza della Costituzione che rende difficile il governare e il deliberare e in fondo non prevede discriminazioni contro i falsi democratici: il povero Segni, cui tu attribuisce una parte così iniqua, è colpevole come tanti altri costituenti, non più, anzi meno». Cfr. a questo proposito anche A.G. Ricci, *La breve età degasperiana 1948-1953*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010, pp. 66-71.

<sup>63</sup> Segni, *Struttura giuridica della riforma fondiaria*, cit., pp. 1277-1278. Il criterio di assegnazione previsto dalla «legge stralcio» aveva fatto escludere altre forme tradizionali di concessione, quali, ad esempio, «l'enfiteusi (coatta) come strumento del passaggio della proprietà ai coltivatori: questa forma assicurava meno la vitalità delle nuove proprietà, esposte ai pericoli della devoluzione, e lasciate a se stesse – osserva Segni. Era necessario costituire un'organizzazione, tecnica ed economica, per la trasformazione delle terre trasferite e per la guida dei nuovi proprietari» (ivi, p. 1292). Cfr. a questo proposito S. Orlando Cascio, *Osservazioni sulla legge 21 febbraio 1950, n. 841, contenente «Norme per la espropriazione, bonifica, trasformazione ed assegnazione dei terreni ai contadini»*, in «Rivista di diritto agrario», XXIX, 1951, pp. 22-43.

<sup>64</sup> Segni, *Struttura giuridica*, cit., p. 1291. Cfr. Chiaromonte, *L'ultimo leader rurale*, cit., con acute considerazioni; Id., *Agricoltura, sviluppo economico democrazia. La politica agraria e contadina dei comunisti*, Bari, De Donato, 1973, pp. 56-72.

In questa prospettiva Segni polemizzava con quegli «economisti agrari» che guardavano con diffidenza «la piccola proprietà coltivatrice, preferendo tipi di organizzazione cooperativa dei lavoratori» che avrebbero potuto realizzare l'«impresa agraria su terreni di proprietà di terzi (affittanze collettive, partecipazione collettiva)». A suo avviso queste esperienze organizzative non avevano dato prova in Italia di potersi espandere:

Esse hanno subito molti insuccessi – osservava – e, dato il carattere del contadino, mi pare difficile poterle generalizzare. Tecnicamente ed economicamente la piccola proprietà contadina risponde al suo scopo (stabilità di lavoro e aumento di produzione) in tutte le terre a coltura intensiva o di recente bonifica: terre in trasformazione in cui l'elemento lavoro resta predominante e in cui perciò il piccolo proprietario lavoratore capitalizza il suo lavoro<sup>65</sup>.

L'idea della proprietà contadina non ha tuttavia una spiccata originalità dottrinale, quanto una rilevante novità legislativa. Le premesse erano state poste già dall'articolo 18 del Codice civile del 1942 che aveva fissato il principio della «funzione sociale della proprietà»<sup>66</sup>. L'altro imprescindibile punto di ri-

<sup>65</sup> Segni, *Appunto sulla riforma agraria*, cit.

<sup>66</sup> «Le limitazioni e i vincoli del Codice civile e le leggi speciali non annullano i diritti di proprietà – scriveva Segni –, circoscrivono il godimento del bene o la sua disponibilità: mentre nel limite alla proprietà terriera è una parte del bene, oggetto del diritto, che viene tolta al soggetto (per le due leggi esaminate [cioè la “Sila” e lo “stralcio”] si tratta di privati essendo esclusa dal limite la proprietà privata degli enti pubblici) andando oltre (e non quantitativamente ma qualitativamente) le norme precedenti»: Segni, *Struttura giuridica*, cit., p. 1288. Cfr. M. Giorgianni, *Per uno statuto della piccola proprietà contadina*, in *Atti del primo convegno internazionale di diritto agrario*, cit., pp. 315-331. La «Rivista di diritto agrario», XXIII-XXVI, 1944-1947, aveva aperto un interessante dibattito sulla funzione dell'impresa agricola, con interventi di G. Azzariti, *Sui concetti di impresa e di azienda agricola*, pp. 116-120, C. Frassoldati, *Note sui piccoli imprenditori agricoli*, pp. 121-138, W. Cesarini Sforza, *Sui caratteri differenziali dell'impresa agricola*, pp. 28-34, S. Romano, *A proposito dell'impresa e della azienda agraria*, pp. 19-27, posizioni certo differenti fra loro, ma che nella valorizzazione dell'impresa, a scapito della rendita, avrebbero in qualche misura ispirato i lineamenti della riforma. S. Pugliatti, *La proprietà e le proprietà, con riguardo particolare alla proprietà terriera*, in *Atti del terzo Congresso*, cit., pp. 46-210, sostenendo che la parola «proprietà» non ha mai avuto un «significato univoco», affermava che «la proprietà terriera, la proprietà rustica, la proprietà del suolo produttivo», si associano «al lavoro», la posizione dell'imprenditore agricolo veniva quindi a soppiantare, dal punto di vista tecnico-giuridico quella del proprietario. Nel caso in cui (vedi l'art. 838 del Codice civile del 1942) il proprietario avesse abbandonato la coltivazione, la legge avrebbe previsto «come sanzione l'espropriazione». In questa prospettiva «l'attività produttiva» era «preferita alla semplice titolarità formale»: dunque la proprietà veniva «riscattata dall'inerzia e la terra dall'improduttiva stasi mediante il lavoro». Pugliatti riteneva comunque «al massimo grado generica e non poco ambigua» l'affermazione del codice sulla «funzione sociale» della proprietà. A suo avviso sarebbe stato meglio dire che «la proprietà si avvia ad essere funzione sociale» in virtù delle «leggi che saranno emanate». La Costituzione si riservava il «potere di imporre obblighi e vincoli alla proprietà terriera e di fissarne i limiti di estensione, sotto il segno di determinate

ferimento era rappresentato dalla Costituzione repubblicana e, in particolare, dagli articoli 42 e 44: nella terza sottocommissione il deputato democristiano Paolo Emilio Taviani aveva proposto, nell'ottobre 1946, un testo nel quale era chiaro l'accento a un limite permanente della proprietà terriera, con il «diritto» della Repubblica di «controllare la ripartizione e l'utilizzazione del suolo» al fine di «sviluppare e potenziarne il rendimento nell'interesse di tutto il popolo», di «assicurare a ogni famiglia un'abitazione sana e indipendente» e di «accedere alla proprietà della terra che coltiva». Per questo scopo – affermava Taviani – la «Repubblica impedisce l'esistenza e la formazione di grandi proprietà fondiarie». Dalla prima formulazione si era passati ad una seconda, più concisa e pregnante, che riprendeva i concetti chiave. Nella discussione, a seguito dei rilievi critici di alcuni membri, pur conservando il principio della «riduzione», era stato introdotto quello della «limitazione» che venne accettato con riferimento, su proposta di Amintore Fanfani, esclusivamente al latifondo e alle terre incolte.

Il testo definitivo approvato dalla sottocommissione risultava di portata generale: «La Repubblica persegue la razionale valorizzazione del territorio nazionale nell'interesse di tutto il popolo, allo scopo di promuovere l'elevazione morale e materiale dei lavoratori»<sup>67</sup>. L'Assemblea Costituente, approvando

finalità sociali». Rilevava inoltre che nell'art. 1 della legge «Sila» il termine di «estensione» era «determinato schiettamente» in relazione all'espropriazione della «quantità eccedente la misura stabilita». Cfr. anche S. Pugliatti, *La definizione della proprietà nel nuovo codice civile* (1942), ora in Id., *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, Giuffrè, 1954, pp. 131 sgg. Cfr. a questo proposito P. Grossi, *La proprietà e le proprietà nell'officina dello storico*, Napoli, Editoriale scientifica, 2006. Fra la vasta letteratura giuridica su questo tema, richiamiamo solo gli studi cui abbiamo fatto riferimento, quali le penetranti osservazioni di P. Rescigno, *Proprietà (diritto privato)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVII, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 267-275, sulla «funzione sociale» della proprietà, sui cui anche U. Natoli, *La proprietà. Appunti dalle lezioni*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 125-132; S. Rodotà, *Proprietà (diritto vigente)*, in *Novissimo Digesto italiano*, diretto da A. Azara, E. Eula, vol. XIV, Torino, Utet, 1967, pp. 127-146; Id., *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata*, Bologna, il Mulino, 2013<sup>3</sup>, pp. 274-281; P. Grossi, *Il dominio e le cose. Percezioni medievali e moderne dei diritti reali*, Milano, Giuffrè, 1992, pp. 603 sgg.

<sup>67</sup> *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, vol. VIII, Roma, Camera dei Deputati, Segreteria generale, 1970, pp. 2199-2227. Sul dibattito alla Costituente cfr. R. Trifone, *Proprietà fondiaria e impresa agraria*, in «Rivista di diritto agrario», XXIII-XXVI, 1944-1947, n. 2, pp. 3-11; G. Bolla, *L'articolo 44 della Costituzione italiana e la sua interpretazione organica*, ivi, XXVIII, 1949, pp. 1-18, dove si chiedeva quale fosse il significato dell'espressione «funzione sociale» della proprietà e quali i mezzi tecnico-giuridici individuati dall'art. 44 per conseguire i suoi scopi. Secondo Bolla questo articolo «non definisce un diritto, ma la destinazione di un bene produttivo». Sotto il profilo dottrinale l'art. 44 «crea un nuovo "valore sociale" nel quale convergono, conciliandosi, il subbiettivo e l'obbiettivo, l'individuale e il sociale, la proprietà e il lavoro». Cfr. anche N. Irti, *Profili della programmazione agricola (o per una rilettura dell'art. 44 1° comma, Cost.)*, ivi, LI, 1972, n. 1, pp. 391-401, secon-

l'articolo 44, che demandava al futuro legislatore l'approvazione di una legge di riduzione della grande proprietà terriera e di protezione di quella piccola e media, aveva però lasciato insoluti alcuni nodi, in particolare quello dei «limiti» della proprietà. Segni si domandava se bisognasse interpretarli come limiti di «valore» e non di «superficie», come «limiti permanenti o determinati per la sola applicazione della legge». Escludeva categoricamente che l'articolo 44 intendesse «eliminare addirittura la grande proprietà terriera», tesi che solo i «partiti di estrema» potevano sostenere<sup>68</sup>.

L'altro filone ideale richiamato da Segni era il ruralismo e il solidarismo cattolico, espressione della politica agraria del Partito popolare del primo dopoguerra, che si ricollegava a un'antica tradizione e si rifaceva addirittura al mito dei Gracchi, che aveva posto l'accento sulla funzione «sociale» della piccola proprietà contadina, contrapposta all'inerte ed egoistico latifondo. Già nelle *Idee ricostruttive della Democrazia Cristiana*, il programma politico elaborato da De Gasperi nella primavera del 1943, erano stati compresi il progetto della «graduale trasformazione dei braccianti in mezzadri e piccoli proprietari» e il «riscatto delle terre da parte dei contadini con una riforma terriera» volta a limitare «la proprietà fondiaria per consentire la costituzione di una classe di proprietari indipendenti»<sup>69</sup>. All'indomani della caduta del fascismo, la Dc

do cui l'art. 44 riguarda «l'uso di certi beni in proprietà di privati, cioè la sfera delle azioni che il titolare può compiere e non compiere», demandando al legislatore «il controllo delle iniziative che il titolare del diritto assume sui fondi rustici». U. Coli, *La proprietà privata e l'iniziativa economica*, in *Commentario sistematico della Costituzione italiana*, diretto da P. Calamandrei, A. Levi, vol. I, Firenze, G. Barbera, 1950, pp. 341-360, ravvisava nella formulazione degli articoli 42 e 44 un'ispirazione cristiano-sociale. Cfr. anche F. Carresi, *La proprietà terriera privata*, ivi, pp. 385-406.

<sup>68</sup> Segni, *Struttura giuridica*, cit., p. 1281. «Riconosciuto il principio della proprietà privata e della difesa della piccola e media proprietà fondiaria, come fa l'art. 44 – osservava Segni nell'*Appunto sulla riforma agraria*, cit. –, il principio di un limite alla proprietà stessa è l'unico sul quale possa fondarsi una equilibrata riforma agraria. È il concetto che ha presieduto tutte le riforme agrarie non di tipo comunista; in particolare alle riforme agrarie dei paesi del centro Europa nell'altro dopoguerra. Il principio del limite ha una giustificazione sociale (esclusi pochi casi), una giustificazione economica [...]. Il limite, comunque, dovrebbe trovarsi nello stesso concetto di *media proprietà*, che l'art. 44 considera e che ha già precedenti legislativi nella sua concreta determinazione; la grande proprietà dovrebbe ridursi nei limiti attribuiti [...] alla media, mettendo a disposizione per la proprietà contadina da formare complessivamente circa due milioni di ettari di terre soggette in massima parte a coltura agraria». Cfr. anche S. Rodotà, *Art. 44*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, *Rapporti economici*, vol. II, *Art. 41-44*, Bologna-Roma, Zanichelli-Società editrice del «Foro Italiano», 1982, pp. 211-233.

<sup>69</sup> A. De Gasperi, *Idee ricostruttive della Democrazia Cristiana*, in *Scritti politici di Alcide De Gasperi*, a cura di P.G. Zunino, Milano, Feltrinelli, 1979, p. 260. «L'attuazione di tale riforma – prosegue il programma –, con i criteri più appropriati ai luoghi, alle condizioni e qualità dei terreni e agli aspetti produttivi, sarà uno dei compiti fondamentali delle rappresentanze regionali.

aveva ribadito la necessità di una immediata riforma agraria: nel 1943 era stato diffuso il cosiddetto «Codice di Camaldoli», dal titolo *Per la comunità cristiana*, elaborato da alcuni intellettuali (Pasquale Saraceno, Ezio Vanoni, Giuseppe Capograssi), in cui venivano fissati i principi guida dell'impegno economico dei cattolici e la riforma agraria veniva valorizzata all'interno della dottrina sociale della Chiesa. Il documento, oltre ad influenzare direttamente i lavori dell'Assemblea Costituente, fu una sorta di manifesto della prevalenza dell'ala sociale della Dc rispetto all'ala liberista ed antistatalista. Nel 1944, poi, la nascita della Coldiretti, come organismo di rappresentanza dei produttori agricoli (mezzadri, piccoli e medi proprietari, affittuari) aveva dato alla Dc una base di massa nelle campagne capace di arginare la potenziale egemonia del movimento operaio<sup>70</sup>.

Nel 1952, a due anni dall'approvazione della riforma, Capograssi avrebbe dato una meditata interpretazione filosofica del legame tra l'individuo, la proprietà e la terra: «Una comunità ha bisogno [...] di legarsi alla terra – scriveva a questo proposito il filosofo cattolico – [...] di sentire che la vita della terra è complementare con la propria e che l'unione non è un furioso strappare cose alla terra, come fa la capra che strappa col morso i germogli, ma è l'opposto e cioè vivere questa unione e in questa unione»<sup>71</sup>. Saggio che Segni

Sarà assicurato in ogni caso ai lavoratori agricoli il diritto di prelazione con facilitazioni fiscali e finanziarie per l'acquisto e la conduzione diretta dei fondi. Nel complesso quadro delle riforme agrarie la colonizzazione del latifondo dovrà trovare finalmente effettiva attuazione» (*ibidem*). Cfr. anche *Atti e documenti della Democrazia cristiana 1943-1967*, a cura di A. Damilano, vol. I, Roma, Cinque lune, 1968, pp. 5 sgg.

<sup>70</sup> Cfr. G. Crainz, *La politica agraria della Dc e i rapporti con la Coldiretti dalla Liberazione alla Comunità Economica Europea*, in «Quaderni della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli», XXI, 1982, pp. 67 sgg.; sulla rilevanza giuridica del concetto di piccola impresa agraria cfr. C.A. Graziani, *L'impresa coltivatrice*, in *Manuale di diritto agrario*, cit., pp. 113-147; G. Galloni, *Coltivatore diretto*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. VII, Milano, Giuffrè, 1960, pp. 679-687. Cfr. inoltre gli atti del convegno *La solidarietà nel dopoguerra: la riforma agraria del 1950*, a cura di F. Ciapparoni, Roma, Aracne, 2012.

<sup>71</sup> Cfr. G. Capograssi, *Agricoltura, diritto, proprietà*, in «Rivista di diritto agrario», XXX, 1952, pp. 26-59, ora in Id., *Opere*, vol. V, Milano, Giuffrè, 1959, pp. 271-310. «Di là dagli schemi concettuali e generali la questione della proprietà è, nell'attuale esperienza, la questione del proprietario – scriveva Capograssi – [...]. Non si tratta di dimensioni, di grande o piccola proprietà, di funzioni più o meno sociali; si tratta della più delicata sostanza umana, della vita stessa più personale dell'individualità umana. O la persona fa sua la terra, in una autentica unione di vita, o la terra, ridotta a cosa, fa sua la persona e la riduce a una pura passività, una pura capacità di ricevere rendita. O la proprietà è il legame personale con la terra in cui ogni volta (quella del singolo, quella della terra) ha la sua particolarità insostituibile o la proprietà è il legame tra uomo indifferenziato con cosa indifferenziata, perfettamente sostituibili, perfettamente fungibili l'uno e l'altra [...]. Non si può negare che una delle caratteristiche delle legislazioni contemporanee è di riportare per varie vie, sotto svariate formule, la proprietà alla sua realtà di unione

giudicava come un «magico e profondo scritto»<sup>72</sup>. Gerardo Chiaromonte, in un penetrante profilo di Segni, avrebbe collocato il ministro dell'Agricoltura nella «vecchia matrice “contadina” e “rurale” del Partito popolare»: «moderato, conservatore, ma di sentimenti antifascisti e, in parte, anche democratici», aveva vissuto la contraddizione di volere da un lato con convinzione un «certo tipo di riforma agraria», ma di non riuscire, dall'altro, a collocarla nel quadro più ampio delle trasformazioni profonde dell'economia italiana<sup>73</sup>.

Forse il limite maggiore della visione politica di Segni è, per taluni aspetti, il suo sguardo rivolto al passato, con la sopravvalutazione delle conquiste contadine del primo dopoguerra, rispetto a una realtà molto più complessa e in

proudhoniana o virgiliana di vita con vita, e di rifiutare la proprietà come formula magica» (pp. 54-56). Il saggio era stato sollecitato da Giangastone Bolla per il trentesimo anno della rivista da lui diretta: cfr. P. Grossi, *Uno storico del diritto in colloquio con Giuseppe Capograssi*, in Id., *Nobiltà del diritto*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 656-660, e G. Cazzetta, *Natura delle cose e superiorità del legislatore. Giuseppe Capograssi e il diritto agrario italiano a metà Novecento*, in *Ordo iuris. Storia e forme dell'esperienza giuridica*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 286-315. Capograssi era stato nel 1943 uno degli estensori del cosiddetto *Codice di Camaldoli*, un documento programmatico che prevedeva un «sistema economico bene ordinato» volto a «favorire la massima diffusione della piccola proprietà» per «permettere a tutti i ceti del popolo l'accesso a una sia pur modesta proprietà personale e familiare». Cfr. A. Persico, *Il Codice di Camaldoli. La Dc e la ricerca della terza via tra Stato e mercato (1943-1993)*, Milano, Guerini e associati, 2014; G. Campanini, *Giuseppe Capograssi e il Codice di Camaldoli*, in *Democrazia e coscienza religiosa nella storia del Novecento. Studi in onore di Francesco Malgeri*, a cura di A. D'Angelo, P. Trionfini, R.P. Violi, Roma, Ave, 2010, pp. 147-153. Cfr. in generale A. Cova, *I cattolici italiani e la questione agraria (1874-1950)*, Roma, Studium, 1992.

<sup>72</sup> Segni, *Struttura giuridica*, cit., p. 1287.

<sup>73</sup> Chiaromonte, *L'ultimo leader rurale*, cit. «La riforma – osservava nel 1957 Manlio Rossi Doria – è stata concepita e attuata con un intervento rigidamente fiondato dall'alto, dal ministero d'agricoltura e dagli enti di riforma, e come tale non ha potuto sottrarsi a tre inconvenienti, il cui peso si è fatto sempre più sentire nel corso della sua realizzazione. Anzitutto, una pesante uniformità di direttive, che mal s'adattava alla grande varietà di situazioni che la riforma doveva affrontare. In secondo luogo, una totale assenza di democrazia interna, che ha ridotto all'estremo la partecipazione attiva dei contadini a un piano del quale avrebbero dovuto essere i protagonisti. Quanto al terzo, esso è una conseguenza degli altri due: il costo delle operazioni è risultato molto più elevato di quello che sarebbe stato se fosse stato concepito e attuato con maggiore elasticità»: M. Rossi Doria, *La riforma sei anni dopo (1957)*, in Id., *Dieci anni di politica agraria*, cit., p. 136. Nello stesso anno M. Bandini, *Sei anni di riforma fondiaria in Italia*, in «Moneta e credito», 1957, n. 38, p. 43 dell'estratto, riteneva che i principali errori della riforma fossero stati: la «colonizzazione su unità poderali troppo piccole»; l'espropriazione di «terreni di ultima qualità, poverissimi e rocciosi, paludosi, lontani da strade e da borghi»; «la selezione delle famiglie assegnatarie poteva essere più rigida, nel senso di escludere dalle assegnazioni quelle meno adatte alla gestione agraria diretta»; infine che la riforma in alcuni territori «non era stata ben sincronizzata con le opere generali di bonifica».

divenire come quella degli anni 1948-50<sup>74</sup>. Le due leggi di riforma («Sila» e «stralcio»), orientate alla diffusione della piccola proprietà e il sostegno delle aziende diretto-coltivatrici, miravano, oltre che a risolvere il problema immediato della miseria, della disoccupazione e di una risposta forte a quello che retoricamente veniva definito come l'«anelito verso la terra di grandi masse meridionali», anche a contenere per quanto possibile il pericolo dello scatenarsi di grandi flussi di esodo che dal Mezzogiorno e dalle isole si sarebbero riversati nelle regioni industriali del Nord<sup>75</sup>. Secondo Chiaromonte a muovere Segni, oltre la spinta del movimento contadino, fu

un senso generale della giustizia nelle campagne e la prospettiva (rassicurante per un conservatore) di una società rurale basata sui piccoli proprietari. Quanto ci fosse di utopistico e di velleitario in questo «disegno», in questa visione da «civiltà contadina», è altro discorso, cui [...] non si può dare [...] una risposta facile<sup>76</sup>.

Negli anni Cinquanta-Sessanta prevalse, contro le previsioni di Segni, l'abbandono delle attività agricole, l'emigrazione soprattutto dal Sud verso le grandi città del Nord e la ricerca di nuovi rapporti di lavoro nell'industria, alternativi, secondo l'espressione di Corrado Barberis, alla «schiavitù della terra». Finiva così l'utopia della «casa colonica» e della piccola impresa contadina vagheggiata dalla riforma<sup>77</sup>.

<sup>74</sup> Nel promemoria inviato a De Gasperi, forse dei primi mesi del 1949, Segni scriveva: «Lo slancio progressivo dell'altro dopo guerra portò a creare piccola proprietà per circa un milione di ettari, sia mediante creazione di nuovi piccoli proprietari (125.000) sia con integrazione di proprietà esistenti (375.000). Lo slancio non si è ripetuto in questo dopo guerra nonostante le norme per favorire la piccola proprietà»: *Il Ministro dell'Agricoltura Segni al Presidente del Consiglio De Gasperi. Appunti sulla riforma fondiaria*, in Casmirri, *Cattolici e questione agraria*, cit., p. 253. L'opinione di Segni non era però isolata; cfr. su questo tema le analoghe considerazioni di E. Sereni, *La questione agraria nella rinascita nazionale italiana*, Torino, Einaudi, 1975 (1 ed. Torino, Einaudi, 1946), pp. 106-116.

<sup>75</sup> Cfr. G. Mottura, *Caratteri dell'intervento pubblico in agricoltura tra il 1943 e il primo centro-sinistra*, in *Stato e agricoltura*, cit., pp. 308-309; C. Daneo, *Agricoltura e sviluppo capitalistico in Italia*, Torino, Einaudi, 1969, pp. 86 sgg.

<sup>76</sup> Chiaromonte, *L'ultimo leader rurale*, cit.

<sup>77</sup> Cfr. C. Barberis, *Teoria e storia della riforma agraria*, Firenze, Vallecchi, 1957, pp. 89-123; Id., *Le campagne italiane dall'Ottocento a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 1999, pp. 464-483; Id., *La riforma fondiaria cinquant'anni dopo: Italia e Sardegna di fronte all'Europa*, in *Per una storia della riforma*, cit., pp. 15-25, e soprattutto Id., *Avvio al dibattito*, in Insor, *La riforma fondiaria: trent'anni dopo*, cit., vol. I, p. 50, per la citazione in testo; Castronovo, *La storia economica*, cit., pp. 394-399, secondo cui «la riforma agraria, troppo timida sotto il profilo politico, si rivelò presto anacronistica dal punto di vista economico, non appena l'agricoltura italiana rientrò in contatto con i sistemi più progrediti dell'Europa occidentale e si profilò una crescita più ampia ed elastica della domanda del mercato interno. Certo – osserva Castronovo –, rispetto ad altri periodi della storia italiana si ebbe allora un salto qualitativo, senza precedenti, nella misura

4. *La spinosa questione dei contratti agrari*. L'opera di Segni non si limitò alla riforma fondiaria, ma svolse un ruolo altrettanto decisivo, seppure destinato alla sconfitta, nella riforma dei contratti agrari. All'interno di un progetto generale di riforma fondiaria Segni riteneva indispensabile, al di là dei provvedimenti parziali adottati (il d.l.p. del 1° aprile 1947 relativo all'equo affitto, che non doveva essere lasciato al libero gioco delle forze economiche, il d.l.p. 27 maggio 1947, n. 495, sulla proroga dei contratti di mezzadria, e la tregua mezzadrile stipulata tra le parti il 24 giugno 1947), procedere ad una sistemazione complessiva e organica dei contratti agrari, necessaria per la modernizzazione delle campagne e del paese. A questo proposito il Ministero aveva realizzato attraverso gli organi tecnici centrali e periferici, un'indagine conoscitiva da cui emergevano: 1) la necessità di una regolamentazione del contratto di affitto sotto tre punti di vista: «determinazione del canone, durata minima del contratto, facoltà di apportare migliorie da parte dell'affittuario»; 2) l'urgenza di varare, se le parti non avessero stipulato un accordo, una regolamentazione per legge del contratto di mezzadria; 3) la necessità di una legislazione in grado di eliminare i «patti angarici», tipici della mezzadria impropria, dopo un'indagine conoscitiva delle «molteplici forme contrattuali»<sup>78</sup>. Il 22 novembre 1948 il ministro presentava alla Camera, a nome del governo e di concerto col guardasigilli Grassi, un disegno di legge dal titolo, *Disposizioni sui contratti agrari di mezzadria, affitto, colonia parziaria e compartecipazione*, approvato nel Consiglio dei ministri con l'astensione dei liberali<sup>79</sup>. Una riforma

in cui furono rimosse alcune condizioni tradizionali dell'immobilismo economico-sociale del Mezzogiorno e gli investimenti statali non finirono nelle mani dei latifondisti inadempienti agli obblighi di trasformazione fondiaria fissati dalla legge» (ivi, pp. 394-395).

<sup>78</sup> Segni, *Appunto sulla riforma agraria*, cit.; nella seduta del Consiglio dei ministri del 9 novembre 1948 Segni illustrava il disegno di legge sulla disciplina dei contratti agrari, richiamando i «precedenti, a partire dalle prime controversie dell'inizio del secolo» e chiamando in causa la «legislazione comparata, soffermandosi sulle avanzate posizioni delle ultime leggi inglesi e francesi». Passava poi «ad illustrare gli articoli del provvedimento che si riferiscono alla disdetta dei contratti [...], al riparto dei prodotti e alla condirezione delle aziende agricole». Nelle sedute dell'11 e del 12 novembre venne ripresa la questione dei contratti agrari. Il ministro Giovanni Porzio osservava che il «progetto avrebbe dovuto, se mai, seguire la riforma agraria, non precederla»; riteneva infatti che la riforma agraria avrebbe dovuto «mirare ad aiutare il bracciante agricolo e ad intensificare la produzione mentre questo progetto danneggia la produzione gravemente». De Gasperi pregava Segni di rispondere su alcuni punti, quali la disciplina della disdetta e l'eventuale concessione di un indennizzo. Segni, a questo proposito, spiegava che la disdetta riguardava «non solo i grossi mezzadri, ma anche i compartecipanti e gli affittuari», ammetteva che «la concessione di una indennità per la disdetta» poteva «essere accettata». Il Consiglio approvava all'unanimità «in via di massima il progetto» che sarebbe stato ripresentato nella sua stesura definitiva affidata ai ministri Segni, Saragat, Scelba, Pacciardi, Grassi e Piccioni: *Verbalì del Consiglio dei ministri maggio 1948-luglio 1953*, cit., I, pp. 283-291.

<sup>79</sup> AP, Camera, *Documenti, disegni di legge, relazioni*, Leg. I, n. 175, pp. 1-14.



ma, come si legge nella relazione di maggioranza presentata dal democristiano Francesco Maria Dominedò, presidente della IX Commissione Agricoltura, che veniva considerata il «primo atto dell'opera di rinnovamento sociale cui il paese si accinge». I punti essenziali del provvedimento si potevano sintetizzare nel «principio della giusta causa di disdetta», nel «diritto alla prelazione nell'acquisto del fondo per le categorie contadine meritevoli», nell'«obbligo per la proprietà di concorrere ai miglioramenti agrari di pubblico interesse». In particolare, sulla controversa questione della disdetta Dominedò affermava che la Commissione aveva ritenuto «non ammissibile una incontrollata libertà», col «pericolo delle disdette in massa senza contrapporvi alcuna cautela». Aveva dunque elaborato un «ragionevole» e «condizionato regime di disdetta» legato al «principio della “giusta causa”»<sup>80</sup>. Il Pci e il Psi, che avevano presentato il 17 giugno una analoga proposta al Senato, si affrettarono a ritirare il loro disegno di legge e a ripresentarlo alla Camera.

Sui contratti agrari si scatenò una battaglia politica forse più virulenta di quella sulla «legge stralcio», con un massiccio intervento della proprietà fondiaria sui partiti governativi per ostacolare ogni proposito riformatore. I contratti agrari italiani affondavano le radici nella consuetudine: in quei territori dove, nel corso del tempo, si era affermato il predominio della proprietà non coltivatrice si era ricorsi a contratti di affitto, spesso con canoni in natura, a contratti parziari, prevalentemente di carattere mezzadrile, o a contratti misti di colonia parziaria e di affitto. Si era poi affermato un regime estremamente diversificato tra regione e regione, tra l'Italia settentrionale e quella meridionale: i contratti che legavano il contadino al «feudo» siciliano erano differenti da quelli del latifondo del Mezzogiorno continentale, né la mezzadria toscana poteva essere equiparata a quella emiliana e piemontese, né l'azienda capitalistica del Ferrarese a quella irrigua della Lombardia. Anche nelle regioni pasto-

<sup>80</sup> Ivi, *Relazione della IX Commissione permanente (Agricoltura e foreste) sul disegno di legge presentato dal ministro dell'agricoltura*, n. 175 A. Il 2 marzo 1949 il ministro per il Lavoro e la previdenza sociale, Fanfani, inoltrava a Segni alcune osservazioni di massima relative al disegno di legge sulla disciplina giuridica dei contratti agrari in particolare sull'art. 23 che fissava il criterio del ragguaglio della «remunerazione» del mezzadro e del colono di cui riteneva «difficile, se non ardua l'identificazione»; sugli art. 24 e 25, che disciplinavano il compenso annuo globale dei salariati fissi, che avrebbe dovuto consentire un «tenore di vita non inferiore a quello delle similari categorie lavoratrici», osservava che il riferimento al tenore di vita risultava «quanto meno vago date le peculiarità del rapporto e le modalità di retribuzione in compartecipazione»; infine sull'art. 26, relativo al principio del deferimento delle controversie tra concedente e affittuario ad un Collegio arbitrale che avrebbe dovuto essere costituito da tecnici agrari «designati» e non «nominati», come riportava il disegno di legge, dalle organizzazioni sindacali incaricate della applicazione della normativa e con competenza territoriale nazionale: AS, materiale in via di inventariazione.

rali i canoni dei pascoli o il contratto di soccida avevano caratteristiche diverse dalla Puglia agli Abruzzi, alla Sardegna<sup>81</sup>. Il regime fascista aveva tentato, in linea con la normativa sui sindacati dell'industria e con i contratti nazionali di lavoro, di centralizzare la stipula dei patti agrari con un'apposita legislazione: i contratti agrari vennero infatti utilizzati come lo strumento giuridico per attuare il miglioramento delle terre provenienti dalla liquidazione degli usi civici assegnate ai coltivatori diretti del comune (art. 13 e 19 della legge del 16 giugno 1927, n. 1766); le *Norme generali per la disciplina del rapporto di mezzadria*, elaborate dall'Accademia dei Georgofili e approvate il 13 maggio 1933 dalla Corporazione nazionale dell'agricoltura, pur contenendo misure favorevoli all'affittuario finirono però per far gravare in parte ancora sul mezzadro gli oneri tradizionali a tutto vantaggio del proprietario terriero<sup>82</sup>. Della legislazione fascista in materia di contratti agrari vanno ricordate le *Norme generali per la conduzione dei fondi rustici col sistema dell'affitto ad affittuari non coltivatori diretti* (d. 10 maggio 1939, n. 1262) e, soprattutto, il *Contratto collettivo nazionale contenente norme per gli affitti a coltivatori diretti*, stipulato il 7 maggio 1940. Il corporativismo nelle campagne si era caratterizzato come un docile strumento nelle mani della grande proprietà fondiaria che, cancellando le conquiste contadine del primo dopoguerra, aveva avuto modo di ripristinare il proprio potere economico, attraverso quella che Giorgio Giorgetti ha definito non a torto come la «restaurazione contrattuale fascista»<sup>83</sup>.

<sup>81</sup> Cfr. G. Giorgetti, *Contadini e proprietari nell'Italia moderna. Rapporti di produzione e contratti agrari dal secolo XVI a oggi*, Torino, Einaudi, 1974, pp. 3-24.

<sup>82</sup> «Gazzetta ufficiale», 6 dicembre 1933, n. 282. Cfr. anche A. Zappi Recordati, *Evoluzione e disciplina del rapporto di affittanza nell'ordinamento sindacale corporativo*, in «Atti della Regia Accademia dei Georgofili», serie VI, II, 1936, pp. 83-133; G. Pesce, *L'ordinamento sindacale corporativo dell'agricoltura italiana*, ed E. Bassanelli, *La tutela giuridica della piccola proprietà coltivatrice*, entrambi in *Atti del primo congresso nazionale di diritto agrario*, cit., rispettivamente, pp. 297-327, 437-445; A. De Feo, *Osservazioni sul contratto nazionale di compartecipazione collettiva*, A. Azara, *Per una legge organica dell'agricoltura: il contributo dei nuovi codici*, e F. Maroi, *Per una legge organica dell'agricoltura: il contributo della giurisprudenza*, tutti in «Rivista di diritto agrario», XVII, 1938, pp. 31-80, 433-445, 450-455. Cfr. inoltre A. Serpieri, *Studi sui contratti agrari*, Bologna, Zanichelli, 1920; R. De Felice, *Mussolini il fascista*, vol. II, *L'organizzazione dello Stato fascista 1925-1929*, Torino, Einaudi, 1968, pp. 260-262.

<sup>83</sup> Giorgetti, *Contadini e proprietari*, cit., pp. 453-505; A. De Feo, *La legislazione agraria (1946-1966)*, in «Critica marxista», IV, 1966, n. 5-6, p. 226, ha sostenuto, a questo proposito, che il fascismo ha trasformato «il contratto di colonia parziaria da locativo in associativo, ha dato con un solo tratto di penna la direzione dell'impresa al concedente, ha tolto al colono la disponibilità del prodotto e ne ha rafforzato, con il rigore della legge e della norma corporativa, lo stato di subordinazione e di sfruttamento, sempre più ribadito e rinnovato attraverso l'imposizione dei contratti leonini, che venivano imposti approfittando della fame di terra». Cfr. E. Bassanelli, *Dell'impresa agricola*, in *Commentario del codice civile*, diretto da A. Scialoja, *Libro V, Del lavoro*, Bologna-Roma, Zanichelli-Società editrice del «Foro Italiano», 1943, pp. 406-666; M.

La parte più rilevante della disciplina dei contratti agrari era rappresentata dalla normativa compresa nel Codice civile del 1942, in cui era suddivisa in due ampie sezioni: la prima, contenuta nel libro V (titolo II, «Del lavoro nell'impresa», capitolo II, «Dell'impresa agricola»), riguardava i contratti associativi (articoli 2141-2163, mezzadria; articoli 2164-2169, colonía; articoli 2170-2186, soccida); la seconda, inclusa all'interno della parte sulla locazione, nel libro IV (articoli 1628-1646, «Dell'affitto dei fondi rustici», articoli 1647-1654, «Dell'affitto a coltivatore diretto»), trattava tutti i contratti che avevano per oggetto i rapporti tra il proprietario del terreno e l'affittuario<sup>84</sup>. Il Codice aveva sancito la distinzione tra fittavoli coltivatori diretti (art. 1649) e altri conduttori in affitto (art. 1624): alla prima categoria erano state assegnate alcune forme di tutela (soprattutto se poste in relazione all'«ideologia» del vecchio Codice del 1865, volto a proteggere quasi esclusivamente la proprietà), come l'obbligo del locatore di anticipare all'affittuario sementi, fertilizzanti, antiparassitari, se il fittavolo non fosse stato in grado di prov-

Giorgianni, *Riflessioni sulla «tipizzazione» dei contratti agrari*, in *Manuale di diritto agrario*, cit., pp. 389-391, a proposito dell'affermazione dell'«autonomia contrattuale» del periodo fascista. In questo ambito va richiamato il «patto» toscano per la mezzadria, stipulato nel 1928, dove nell'art. 6 veniva sanzionato quel principio della «giusta causa» nella disdetta che tante polemiche avrebbe suscitato nel secondo dopoguerra. Cfr. anche F. Milani, *La natura dei fatti e delle cose nei contratti agrari*, in *Primo convegno internazionale di diritto agrario*, cit., pp. 659 sgg. Era infatti stabilito un controllo e un sindacato sulla disdetta con minaccia di sanzioni nei confronti di coloro che avessero operato contro i principi della solidarietà sociale, presupponendo il riconoscimento di quelle esigenze umane e produttive che non potevano essere trascurate. Cfr. più in generale D. Preti, *La politica agraria del fascismo: note introduttive*, e V. Castronovo, *La politica economica del fascismo e il Mezzogiorno*, entrambi in «Studi Storici», rispettivamente XIV, 1973, pp. 802-869, e XVII, 1976, pp. 25-40.

<sup>84</sup> Cfr. G. Carrara, *I contratti agrari*, vol. X del *Trattato di diritto civile italiano*, diretto da F. Vassalli, Torino, Utet, 1959<sup>4</sup>, *passim*; G. Bolla, C. Frassoldati, *Contratto agrario*, in *Novissimo Digesto italiano*, diretto da A. Azara, E. Eula, vol. IV, Torino, Utet, 1959, pp. 537-563; G. Carrara, *Fondi rustici (affitto di)*, ivi, vol. VII, Torino, Utet, 1975, pp. 436-508; A. Carrozza, *Contratto agrario*, ivi, *Appendice 2*, Torino, Utet, 1981, pp. 669-682; G. Carrara, A. Santini, *Contratto agrario (disciplina sostanziale)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. X, Milano, Giuffrè, 1962, pp. 3-33; G. Galloni, *Nozione e classificazione dei contratti agrari*, in *Manuale di diritto agrario italiano*, cit., pp. 201-236; Id., *Contratti agrari*, in *Digesto, Discipline privatistiche, sezione civile*, vol. IV, Torino, Utet, 1989, pp. 30-43; M. Tamponi, *Contratto agrario*, in *Enciclopedia del diritto, Aggiornamento*, vol. IV, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 278-293. Cfr. inoltre E. Romagnoli, *I contratti agrari in Italia*, e N. Irti, *Appunti per una classificazione dei contratti agrari*, entrambi in «Rivista di diritto agrario», rispettivamente XLVII, 1968, pp. 634-653, XL, 1961, pp. 670-695. Sui contratti agrari, seppur con uno sguardo rivolto al presente cfr. i saggi compresi in *Trattato di diritto agrario*, diretto da L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, vol. I, *Il diritto agrario: circolazione e tutela dei diritti*, Torino, Utet, 2011, in particolare quelli di Germanò e Rook Basile, G. Giuffrida, M. Giuffrida, E. Casadei, F. Salaris. Ad essi si rinvia anche per una bibliografia aggiornata.

vedere; la salvaguardia, in caso di perdita della produzione per casi fortuiti, del locatario, che avrebbe potuto beneficiare di una rateizzazione del fitto; la valutazione positiva delle migliorie apportate al fondo dal conduttore, e via dicendo<sup>85</sup>. Se il Codice tutelava l'affittuario coltivatore diretto, altrettanto non si poteva dire degli altri fittavoli, che restavano spesso, data l'indeterminatezza della normativa, in balia del locatore.

All'indomani della caduta del fascismo i primi decreti di proroga dei contratti agrari in scadenza rappresentavano una risposta contingente alla drammatica situazione economico-sociale della guerra ancora in corso (d.l. 3 giugno 1944, n. 146). Secondo le stime del tempo quasi il 60% delle famiglie agricole del Mezzogiorno e delle isole era interessato ad una ridefinizione dei contratti agrari: problema che, secondo Manlio Rossi Doria, era «veramente centrale per l'avvenire» delle regioni meridionali<sup>86</sup>. Il cosiddetto decreto Gullo, emanato nell'autunno del 1944 (d.l. 19 ottobre 1944, n. 311), muovendosi in direzione del ridimensionamento della rendita fondiaria e garantendo all'affittuario almeno il 50% della produzione agricola, che andava pariteticamente divisa, prefigurava le linee generali di una futura riforma dei contratti agrari<sup>87</sup>. Il successivo lodo De Gasperi (4 agosto 1946), sottoscritto all'indomani delle

<sup>85</sup> Mentre l'articolo 1647 del Codice civile del 1865, rinviando alla nozione generale di «locazione», considerava come elemento distintivo della mezzadria o colonia la divisione dei frutti, l'articolo 2141 del codice civile del 1942 definisce la nozione di mezzadria in stretto riferimento all'attività di impresa: «Nella mezzadria il concedente e il mezzadro, in proprio e quale capo di una famiglia colonica, si associano per la coltivazione di un podere e per l'esercizio delle attività connesse al fine di dividerne a metà i prodotti e gli utili». Cfr. a questo proposito G. Cattaneo, *I contratti agrari associativi*, in *Manuale di diritto agrario*, cit., pp. 321-340.

<sup>86</sup> Rossi Doria, *Dieci anni di politica agraria nel Mezzogiorno*, cit., p. 263; Id., *Riforma agraria e azione meridionalista*, Bologna, Edizione agricola, 1948, pp. 34 sgg., 53 sgg. Un osservatore americano, G.M. Tomlinson, *Bonifica in Italia*, in «Reclamation Era», agosto 1948 (l'articolo, tradotto in italiano, è in AS, b. 4, *Attività politica*, fasc. 2, 1947-1951, n. 1/23), scriveva a proposito dei contratti agrari che «la terra in Italia è in generale controllata dai grandi proprietari. Queste proprietà sono frequentemente date in affitto a un fittavolo, che paga un canone annuo, il quale a sua volta divide in piccoli lotti che sono coltivati da uno o più contadini sulla base della divisione del raccolto. Questo sistema porta molte volte ad un abuso da parte del fittuario che tenta di guadagnare quanto più può dalla terra, senza devolvere una parte degli utili per opere di miglioria nell'azienda o nel suolo. Di conseguenza il terreno ha con gli anni peggiorato ad un punto tale che la resa è molto al di sotto di quanto potrebbe produrre. In altri casi il grande proprietario coltiva da sé con mano d'opera giornaliera oppure con la divisione del raccolto col contadino. Con questo sistema il contadino non ne esce meglio del primo caso, però vi sono maggiori stimoli per curare il terreno e migliorare le aziende [...]. Una soluzione del problema terriero è molto complessa e dovrebbe richiedere gran tempo per effettuarla. Io credo sinceramente che l'attuale governo è molto desideroso di portare a fine la riforma agraria».

<sup>87</sup> Cfr. Rossi Doria, *Il ministro e i contadini*, cit., pp. 151 sgg.; L. Stefanelli, *Arretratezza e patti agrari nel Mezzogiorno. La colonia migliorativa*, Bari, De Donato, 1974, pp. 124-139.

elezioni per la Costituente, mirava a risolvere la dura vertenza che era sorta, soprattutto nelle campagne dell'Italia centrale (Toscana, Umbria, Marche, Emilia Romagna), tra mezzadri e proprietari terrieri. La mediazione governativa, auspicata dalla Cgil, trovò un accordo tra le parti ribadendo la quota del 50% della spartizione del prodotto in natura; inoltre il concedente avrebbe dovuto erogare in due anni all'affittuario, come compenso per i danni di guerra, l'equivalente in denaro del 24% (14% per il 1945, 10% per il 1946) della quota padronale. L'accordo trovò la dura opposizione della Confida, l'organizzazione degli agrari<sup>88</sup>.

Il cosiddetto Lodo Segni del 24 giugno 1947, una «tregua mezzadrile» fatta sottoscrivere alle parti, stabiliva per il colono l'assegnazione di una quota del 3% della produzione lorda del podere da prelevare sulla parte padronale e per il contratto di mezzadria riconfermava la divisione della produzione lorda vendibile passando nella divisione a favore del mezzadro dal 50% al 53%. Questo aumento della quota di riparto intaccava definitivamente il tradizionale principio della divisione a metà del prodotto e favoriva di fatto un aumento della forza contrattuale del coltivatore<sup>89</sup>. Inoltre il 4% della parte padronale doveva essere impiegato in opere di miglioria dell'azienda agraria, da affidarsi ad operai agricoli della zona<sup>90</sup>.

In questo contesto assumono una notevole importanza i decreti legge ispirati da Segni ed emanati nel corso del 1947: il primo (d.l. 1° aprile 1947, n. 273) affrontava la spinosa questione della risoluzione dei contratti e delle corrispettive prestazioni, procedendo ad una valutazione economico-sociale degli interessi in gioco, collegata alla tutela della stabilità del lavoratore o del piccolo imprenditore agrario nei confronti della rendita fondiaria: la proprietà veniva considerata non in quanto tale, ma in relazione alla sua funzione produttiva. L'obiettivo del decreto era quello di piegare la regolamentazione degli interessi dei contraenti al raggiungimento di finalità generali dell'azione pubblica. Il secondo decreto (d.l. 1° aprile 1947, n. 277), nel tentativo di rimediare alle gravi sperequazioni determinate dalla guerra, disciplinava la misura del canone degli affitti e dei riparti mezzadrili. La novità del provvedimento

<sup>88</sup> Cfr. F. Malgeri, *Alcide De Gasperi*, vol. II, *Dal fascismo alla democrazia (1943-1947)*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009, pp. 183-184.

<sup>89</sup> Il testo del regolamento per l'applicazione della tregua mezzadrile è anche in «Il Globo», 12 febbraio 1948.

<sup>90</sup> Nell'Archivio Segni (fasc. 5021) è conservata la minuta di un articolo, *Ancora sulla vertenza mezzadrile*, scritto da Segni, allora ministro dell'Agricoltura, in polemica contro un «ignoto scrittore, certo ispirato e forse stipendiato dai più ritrosi agricoltori» che lanciava «contumelie in mancanza di argomenti» contro il provvedimento e affermava che il Lodo De Gasperi concedeva al mezzadro il 62% del prodotto. Segni replicava con fermezza confutando punto per punto le allarmistiche insinuazioni del suo interlocutore.

consisteva nell'istituzione di Commissioni tecniche provinciali, composte da rappresentanti della proprietà e dei fittavoli, preposte alla «perequazione» dei canoni «gravemente sperequati», che rappresentava un obiettivo superamento della mediazione contrattuale privata<sup>91</sup>.

Il decreto legislativo *Disposizioni sul contratto di mezzadria* (27 maggio 1947, n. 495) istituiva presso il tribunale di ogni capoluogo di provincia una commissione arbitrale, presieduta da un magistrato e composta dalle categorie interessate, incaricata di provvedere alla «modificazione» di ogni «patto colonico provinciale», di dirimere le controversie, di adottare «disposizioni particolari più favorevoli» ai concedenti, piccoli proprietari «gravemente danneggiati dalla guerra», di verificare i «patti colonici attualmente vigenti»<sup>92</sup>. Il provvedimento era stato integrato da un *Giudizio emanato dall'onorevole De Gasperi* nel quale il presidente del Consiglio affermava che, in seguito all'«invito» rivoltagli dalla Cgil perché assumesse un ruolo di «arbitro nella vertenza mezzadrile, che da lungo tempo, in termini quasi immutati, agitava gli agricoltori», soprattutto in Toscana e in Emilia, aveva svolto «una ampia indagine presso le categorie interessate»: e da essa era emerso che i «disagi e le sofferenze» della guerra avevano notevolmente «inciso sulle condizioni contrattuali della mezzadria». De Gasperi riferiva che, su alcuni punti del contenzioso non si era potuti arrivare a «conciliare le parti in contrasto» perché non era stato possibile «emettere una decisione arbitrale giuridicamente vincolativa»: pertanto emanava una clausola di otto articoli per tentare la «composizione della lunga vertenza» tra agricoltori-lavoratori e imprenditori agricoli. I punti salienti della decisione (controfirmata dal ministro Segni) riguardavano la riconferma della ripartizione dei prodotti al 50%, la destinazione del 10% del ricavato di parte padronale per la miglioria dei singoli poderi, il deferimento di ogni controversia alle commissioni arbitrali<sup>93</sup>.

A proposito del regolamento per l'esecuzione dell'accordo sindacale di tregua mezzadrile, ai primi del 1948 la Cgil inoltrava a Segni una memoria in cui si osservava che fra gli obblighi colonici a carico del fittavolo figurava anche quello della «corresponsione gratuita dei prosciutti per i suini di uso familiare» che, a parere del sindacato, acquistava il significato di una «regalia servile». Osservando che si trattava di usi «ancora legati a dei residui feudali» che urtavano non solo «la coscienza della categoria interessata» ma «di tutto

<sup>91</sup> Per una valutazione della portata innovativa dei decreti del 1947 cfr. le considerazioni di A. Galasso, *Legge, contratto e azione sindacale nella evoluzione dei rapporti agrari*, in *Campagne e movimento contadino*, vol. II, cit., pp. 374-375, cui si rinvia. I testi sono anche in *Provvedimenti in materia agraria*, cit., pp. 12-19.

<sup>92</sup> Il testo della legge è in «Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana», n. 141, 24 giugno 1947.

<sup>93</sup> *Ibidem*.

il popolo italiano», chiedeva al ministro se gli «obblighi colonici relativi agli allevamenti di bassa corte e suini per uso alimentare della famiglia colonica» dovessero «ancora essere corrisposti dai coloni» o si dovessero, invece, considerare «aboliti»<sup>94</sup>.

La legge 4 agosto 1948, n. 1094, stabilendo la proroga dei contratti di mezzadria, colonia parziaria e compartecipazione, stabiliva infatti che tutte le controversie, comprese quelle per la risoluzione dei contratti, dovessero essere attribuite ad una sezione speciale del tribunale, composta da sette membri (un presidente, due giudici togati, 4 esperti rappresentanti le organizzazioni provinciali dei concedenti e quelle dei lavoratori). L'art. 7 del provvedimento spiegava che le commissioni avrebbero continuato ad esercitare «la loro attività giurisdizionale limitatamente ai giudizi in corso e sino al loro espletamento».

Nell'autunno del 1948, all'annuncio della presentazione in Parlamento di un organico disegno di legge di riforma dei contratti agrari, si diffuse nelle regioni italiane un'ampia protesta che, al di là di posizioni spesso diverse e con motivazioni differenti, si opponeva comunque al provvedimento. In Sicilia, ad esempio, il movimento di protesta contro «l'insano proposito di distruggere per calcolo politico l'agricoltura italiana», chiedeva con forza che «l'assurdo e funesto progetto» venisse ben presto ritirato<sup>95</sup>. Il ministero venne sommerso da una vera e propria valanga di memoriali, proposte di modifiche circostanziate al disegno di legge da parte di alcuni comitati regionali della Dc, della Confederazione libera lavoratori italiani, di federazioni provinciali dei Coltivatori diretti: il comun denominatore delle critiche riguardava le limitazioni che la legge avrebbe apportato alla «libertà di iniziativa» dell'impresa privata, col relativo grave danno per la produzione. Insomma, si riteneva che la legge fosse sbilanciata in favore del contadino piuttosto che del proprietario terriero. Venivano pertanto auspiccate sostanziali modifiche<sup>96</sup>. Per parte loro, invece, le opposizioni di sinistra, il Pri e il Psdi chiedevano una rapida appro-

<sup>94</sup> AS, fasc. 529, Lettera-memoriale di Ettore Borghi del 13 febbraio 1948. Nel dicembre 1947 la Cgil, Confederazione nazionale dei lavoratori della terra, Federazione nazionale coloni e mezzadri aveva inviato al ministro le *Proposte sul regolamento generale di interpretazione e applicazione dell'accordo nazionale di tregua mezzadrile* articolato sui seguenti punti: 1) Utili stalla; 2) Obblighi colonici, onoranze, suini per fabbisogno alimentare della famiglia colonica; 3) Migliorie aziendali; chiarimenti all'accordo di tregua mezzadrile da comprendere nel regolamento centrale di applicazione (ivi, fasc. 529).

<sup>95</sup> Renda, *Il movimento contadino in Sicilia*, cit., pp. 44 sgg.; P. La Torre, *Comunisti e movimento contadino in Sicilia*, Roma, Editori Riuniti, 1980, pp. 43 sgg., e soprattutto i saggi compresi in *A cinquant'anni dalla riforma agraria in Sicilia*, a cura di G.C. Marino, Milano, Franco Angeli, 2003.

<sup>96</sup> AS, *Sottosegretario e ministro dell'Agricoltura*, fasc. 5212, 5231, 4859.

vazione della legge a tutela degli interessi degli affittuari e dei ceti più deboli. Il 16 marzo 1949 il ministero dell'Agricoltura inviava un telegramma agli ispettori agrari provinciali per avere un quadro dettagliato delle disdette dei contratti di affitto e mezzadria. Dalle risposte emergeva un quadro estremamente articolato: se dalle Marche veniva comunicato che il numero delle disdette oscillava tra le 1.000 e le 1.500, da Cagliari si sosteneva che «in nessuna delle tre Province sarde» si era «verificata recrudescenza del fenomeno delle disdette di contratti di mezzadria», anzi si rilevava «una netta e progressiva diminuzione del numero delle vertenze». Assai diversa la situazione in Lombardia, dove le disdette erano «leggermente superiori al normale»: nella provincia di Brescia su 15.000 aziende «condotte in affitto da coltivatori diretti» erano state avanzate circa 3.000 disdette, pari al 20% del totale. In Abruzzo l'Ispettorato agrario comunicava che le disdette rappresentavano «casi sporadici e limitatissimi, tali quindi da non determinare alcuna situazione di particolare rilievo». A Novara le disdette (30 su 120 contratti in scadenza) riguardavano il 25% delle «affittanze medie e grandi», giacché non era «qui praticato il sistema della mezzadria». In nessuna delle province toscane risultava «aumentato il normale numero delle disdette». Anche nel Lazio si trattava di «un numero limitato di casi»<sup>97</sup>.

Ma anche in Sardegna la rendita fondiaria non riusciva a capacitarsi di come un ricco proprietario terriero come «don Antonino» potesse ispirare una legge così impopolare e per di più in contrasto con i propri interessi cetuali. Si fece interprete di queste istanze l'avvocato cagliaritano Giorgio Mereu che si domandava:

È realmente possibile un regolamento legislativo dei patti agrari che sostituisca alla libera volontà delle parti l'impero della legge, in tutte le più minute dettagliate modalità del contratto; e se tale regolamento è ritenuto possibile, deve essere di carattere generale e cioè uguale e uniforme per tutto il territorio nazionale, senza distinzioni di zone e di colture, di consuetudini e di tradizioni, di clima e di ambiente?

Mereu si mostrava contrario all'eventualità di regolare con una legge speciale i rapporti agrari, di procedere ad una «codificazione unica» e alla creazione di «contratti tipo» per tutto il territorio nazionale.

L'avvocato cagliaritano ricordava al legislatore la peculiarità della Sardegna e la molteplicità di «forme contrattuali», «frutto di esperienze secolari». Dalla tipologia dei contratti agrari sardi risultava, ad esempio, l'assenza, tranne qualche eccezione, di contratti di cessione integrale in locazione di aziende agricole, compensata però dalla diffusa presenza della piccola impresa con-

<sup>97</sup> AS, b. 4, *Attività politica*, fasc. 2, *Agricoltura e foreste*, n. 20, *Proroga dei contratti agrari 1949-50*.



tadina che prendeva in affitto dal proprietario gli appezzamenti di terreno necessari per integrare o sviluppare la produzione. Esisteva inoltre tutta una varietà di contratti, in particolare quelli di miglìoria o di colonìa parziaria, che affondavano le radici nelle antiche consuetudini rurali<sup>98</sup>. Dopo aver enumerato i contratti agrari e pastorali più diffusi, Mereu rivendicava alla Regione autonoma della Sardegna il «diritto di intervenire direttamente, sia pure in sede di norma di attuazione, nella legislazione agraria», sollecitava la «raccolta e il coordinamento di tutte le norme consuetudinarie e gli usi locali», ribadiva la necessità di «sancire il principio del rispetto del diritto di proprietà e di libertà contrattuale», limitando il più possibile l'intervento dello Stato<sup>99</sup>. Nella primavera del 1949, in vista della discussione parlamentare sul progetto di legge di proroga dei contratti agrari, il presidente della Confederazione generale dell'agricoltura italiana (Confida), dottor Marcello Cirillo Farrusi, inoltrava al governo un duro memoriale in cui lamentava il mancato coinvolgimento della rappresentanza della categoria nella definizione del provvedimento. Manifestava inoltre l'opposizione della Confederazione «alla prosecuzione, per imperio di legge, dei contratti di colonìa parziaria, mezzadria impropria e forme similari, pur dopo che erano venute a cessare le circostanze determinate dalla guerra e dall'immediato dopo guerra, che avevano potuto giustificare tali interventi, cui, per tanto, doveva riconoscersi carattere di stabilità». Ribadendo la «propria opposizione ad ulteriori provvedimenti legislativi di proroga dei contratti», chiedeva al governo di desistere da «un metodo

<sup>98</sup> Tra i contratti di miglìoria figurano il contratto *a rendu* e quelli definiti *mesu a pari, a parziri, a aumentu*; tra quelli di colonìa parziaria si annoverano quelli *a sozzzeria, a mesu a pari, a tres unu, a battoru unu, a chimbe unu*. Cfr. Consiglio provinciale dell'economia corporativa, Cagliari, *Usi e consuetudini vigenti in Provincia di Cagliari (art. 34 r.d. 20 settembre 1934 n. 2011)*, Cagliari, Società editoriale italiana, 1937, pp. 5-8; Consiglio provinciale dell'economia corporativa, Sassari, *Raccolta delle consuetudini agrarie esistenti in Provincia di Sassari*, Sassari, L.I.S., 1934, pp. 7-8; cfr. in generale G.G. Ortu, *I contratti agrari e pastorali nella Sardegna contemporanea*, in *La Sardegna*, a cura di M. Brigaglia, vol. III, *Aggiornamenti, cronologie e indici generali*, Cagliari, Edizioni Della Torre, 1988, pp. 207-218. Cfr. anche M. Rossi Doria, *Ordinamento della proprietà fondiaria e trasformazione agraria in Sardegna*, in «Bonifica e Colonizzazione», maggio 1941, ora in Id., *Note di economia e politica agraria*, Roma, Inea-Edizioni Italiane, 1949, pp. 101-114. Si tratta della recensione al volume di M. Zucchini, S. Manca Lupati, *Indagine sull'ordinamento della proprietà fondiaria in provincia di Cagliari*, Roma, Stabilimento tipografico Ramo, 1939, che poneva in evidenza i fenomeni della frammentazione fondiaria in quattro Comuni della Sardegna meridionale (Tramatza, Villaspeciosa, Barumini, Tratalias). A questo proposito Rossi Doria osservava che in Sardegna «le divisioni ereditarie, gli acquisti per frazioni minime, la stessa concentrazione in grandi e medie proprietà di terre prima appartenenti alla piccola hanno creato uno stato di suddivisione veramente patologico della proprietà, una sua impressionante frantumazione» (ivi, p. 103).

<sup>99</sup> G. Mereu, *La riforma dei contratti agrari in Sardegna*, in «Il Foro Sardo», II, 1947, n. 7-8, pp. 106-111.

di così evidente arbitrarietà» e da «una prassi legislativa che rappresenta il protrarsi di un regime vincolistico contrastante con tutto l'indirizzo dei rapporti economici e sociali cui è ispirato l'attuale ordinamento produttivo della Nazione»<sup>100</sup>.

Anche alcuni giuristi diedero man forte alla polemica contro i progetti di riforma dei contratti agrari. Fra questi si segnala per autorevolezza quello di Emilio Betti che, criticando gli orientamenti di fondo adottati dal ministero dell'Agricoltura, osservava che lo scopo dei disegni di legge era stato quello di «avvantaggiare le seguenti categorie di persone: affittuari, mezzadri, coloni». Ma c'era un altro ceto, di cui nei progetti di riforma non si faceva menzione,

i concedenti. Quid di essi? – si domandava Betti – Forse non hanno una missione sociale da adempiere? Forse debbono essere eliminati dall'impresa agraria o semplicemente tollerati accanto ai veri imprenditori? Questo il progetto non lo dice ed è un vero peccato [...]. Si ha l'impressione – concludeva alludendo ai ministri dell'Agricoltura – di trovarsi dinanzi a dei miopi conservatori, dall'altra parte si ha l'opposta impressione di trovarsi dinanzi a dei mascherati demagoghi. Ma probabilmente l'impressione più esatta è quest'ultima<sup>101</sup>.

In vista della seduta del 23 febbraio 1949 un gruppo di deputati democristiani (primo firmatario Paolo Bonomi) presentava una proposta di legge sulla proroga dei contratti di affitto dei fondi rustici che si integrava col disegno di riforma del governo sottoposto all'esame della Commissione agricoltura della Camera, che prevedeva la proroga «a tutta l'annata agraria 1949-50»<sup>102</sup>. La

<sup>100</sup> AS, materiale in via di inventariazione, fasc. *Proroga dei contratti agrari 1949-50*, Memoriale della Confederazione generale dell'agricoltura del 7 aprile 1949. La Confederazione osservava che «tale regime vincolistico è in assoluto contrasto con la natura speciale di tale tipo di contratto, diffuso, com'è noto, specie nell'Italia meridionale, il cui dinamismo è essenziale per effettuare la graduale, indispensabile evoluzione sia della coscienza colonica e della capacità tecnico-professionale nonché economica del colono stesso [...] verso forme più complesse di conduzione, sia dei fondi stessi verso unità poderali più organiche ai fini di una semplice più adeguata conduzione. E ciò specialmente ove si tenga conto che tale contratto vige specialmente in zone dove sono in programma o in atto importanti trasformazioni fondiarie ed agrarie, per le quali una nuova proroga dei contratti può costituire una grave remora fino a giustificare l'arresto di qualsiasi ulteriore progresso».

<sup>101</sup> E. Betti, *Lezioni di diritto civile sui contratti agrari*, Milano, Giuffrè, 1957, pp. 111-112. Cfr. viceversa il saggio assai equilibrato (e in definitiva filo-ministeriale) di F. Vassalli, *Sul disegno di legge n. 175 del 1948 contenente disposizioni sui contratti di mezzadria*, in «Rivista di diritto agrario», XXVIII, 1949, pp. 19-46, e Id., *Aspetti della crisi attuale del diritto di proprietà* (1952), in Id., *Studi giuridici*, vol. III, t. 2, *Studi vari (1942-1955)*, Milano, Giuffrè, 1960, pp. 779-793.

<sup>102</sup> AP, Camera dei Deputati, *Documenti, disegni di legge e relazioni*, leg. I, n. 365, pp. 1-4, dell'estratto. Le posizioni del segretario dei Coltivatori diretti sulla questione dei fitti rustici erano state espresse in P. Bonomi, *La questione mezzadrale*, in «Il Popolo», 6 gennaio 1948.

battaglia parlamentare per l'approvazione della legge di riforma fu assai dura. La discussione durò due anni, ritardata in qualche misura dall'iter di approvazione delle due leggi agrarie, «Sila» e «stralcio». Mentre le sinistre avevano maturato la decisione di appoggiare il progetto Segni, l'opposizione più decisa venne dalle stesse file della Dc, dal gruppo delle cosiddette «vespe», e dalle destre. Il ministro difese la legge con un vibrante discorso pronunciato alla Camera dei deputati il 15 giugno 1949. Approvare la legge sui contratti agrari significava mantenere fede non solo a un programma di governo ma anche «a uno dei principi etico-sociali» che la Dc aveva «sempre professato». Respingeva infatti le critiche delle destre, che avevano visto nel disegno di legge «addirittura un provvedimento di ordine marxistico», e quelle della sinistra, che lo aveva considerato «un provvedimento di natura reazionaria». Il governo, secondo Segni, intendeva varare una legge ispirata a criteri di giustizia sociale, evitando che la «libera lotta» tra le «forze economiche» potesse portare «inevitabilmente al sacrificio del più debole e cioè ad una piena ingiustizia» e trovando «una limitazione nell'interesse sociale»<sup>103</sup>.

Assai efficace risultò nel suo discorso la descrizione della «situazione intollerabile» dei contadini a contratto che vivevano nella miseria e per i quali bisognava ristabilire «l'imperio della giustizia cristiana», unica via per assicurare una «ordinata convivenza sociale». Riferiva che il reddito derivante dalla produzione agricola era scarso e non raggiungeva il 40% dell'intero reddito nazionale, mentre la popolazione che viveva sull'agricoltura era circa il 50% dell'intera popolazione italiana. Il reddito delle classi agricole era più modesto del reddito medio: 8 milioni e mezzo di abitanti erano «semplici lavoratori o piccoli imprenditori, il cui capitale» era «costituito soprattutto dal proprio lavoro». I «pericoli di una cattiva distribuzione di questo scarso reddito» rappresentavano «un grave male» cui il Parlamento avrebbe dovuto «ovviare». Se una quota dei lavoratori agricoli – come i salariati fissi – avevano assicurato un «lavoro continuativo» per circa 300 giornate, per i meno fortunati la media annuale era al di sotto delle 150 giornate. Vi erano piccoli affittuari che non avevano «un lavoro per più di 100 giornate nel loro fondo». Anche i compartecipanti erano «nelle stesse tragiche condizioni». Raccontava che in Puglia la «necessità dei contadini di trovar lavoro a qualunque costo era tale che questi disgraziati non ricorrevano nemmeno agli uffici di collocamento, ma accettavano salari da fame, «compiendo talvolta parecchi chilometri per recarsi sul luogo di lavoro». In Campania il canone di affitto del fondo raggiungeva talvolta il 61% del prodotto lordo e l'affittuario, lavorando non otto, ma nove o dieci ore al giorno», riusciva a raggranellare a stento una

<sup>103</sup> AP, Camera, *Discussioni*, Leg. I, seduta del 15 giugno 1949, pp. 9340-9350.

modestissima somma<sup>104</sup>. In Veneto, proseguiva Segni, «molte famiglie coloniche» erano «in debito nei confronti del loro concedente», perché, «data la piccolezza del podere», dovevano «reperire sul libero mercato i generi di prima necessità» che non potevano «esser dati loro a sufficienza dalla terra». Concludeva sostenendo, in polemica con gli avversari della legge, che «ogni gioco di libera concorrenza» era «scomparso da un pezzo in questo campo»: non vi era, infatti,

libera concorrenza quando da un lato per alcuni esiste un problema di miglioramento economico, mentre per altri possiamo dire che si tratti di questione di vita o di morte [...]: non vi è l'uguaglianza delle parti, non vi sono quelle condizioni in cui la libera concorrenza potrebbe esplicitare i suoi effetti [...]. Noi dobbiamo ritenere che alla luce di esse un intervento – e un intervento dello Stato – sia completamente giustificato.

Dopo aver tracciato un quadro delle riforme realizzate in materia agraria negli altri paesi europei (Inghilterra, Francia, Svizzera), Segni confutava la tesi secondo cui la proposta di legge offendeva quel «diritto di proprietà» che la Costituzione aveva solennemente riconosciuto.

Accusa grave se avesse un qualche fondamento, ma non ne ha perché la Costituzione stessa suppone anche leggi che ne stabiliscano il modo di godimento e i limiti – sosteneva richiamando a questo proposito gli articoli 42 e 44 – [...]. La legislazione si muove ormai – concludeva – in un piano sociale al quale si deve coordinare la tutela del diritto individuale. Questo è lo spirito della Costituzione, ma questo è anche lo spirito della nostra etica sociale.

Ricordava che lo stesso codice civile del 1942 stabiliva «una serie di norme di limitazione della proprietà più gravi di quelle del disegno di legge che discutiamo [...] norme quindi che non possono essere accusate di marxismo». Spiegava che il governo si era trovato dinanzi a una duplice scelta: «o lasciar sopravvivere la legislazione fascista ed i patti vigenti fascisti, o adottare delle norme con leggi nuove. Questo lo abbiamo fatto – affermava –, sia pure in via transitoria, per la mezzadria, per il piccolo affitto e per le comparteci-

<sup>104</sup> Le informazioni sulla Campania erano tratte da A. Brizi, *L'economia agraria*, Bari, L. Macu, 1944: si tratta di un corso di lezioni tenute nella Facoltà di agraria di Napoli-Portici sulle condizioni delle famiglie contadine campane. Segni riferiva in aula di un contratto stipulato in Terra di Lavoro, che gli era pervenuto proprio in quei giorni, nel quale «l'affitto di un moggio e mezzo di terreno consiste in un maiale grasso del peso di 120 chilogrammi, un pollo ogni settimana, dieci uova ogni settimana e, in aggiunta a tutto questo, l'obbligo altresì di rimpiazzare tutte le piante inservibili, in modo che per un moggio e mezzo di terreno (mezzo ettaro) si pagano complessivamente oltre 100.000 lire l'anno»: AP, Camera, *Discussioni*, Leg. I, seduta del 15 giugno 1949, cit., p. 9342. Il ministro ricordava inoltre dai suoi dati in possesso che le «sacre carte» della mezzadria erano state «già violate localmente» e citava varie realtà in cui il prodotto veniva ripartito dando al colono più del 50%.

pazioni», prorogando i contratti, spostando le quote di compartecipazione, modificando «con l'equo canone» l'importo dei fitti. Tuttavia, avvertiva, la «provvisorietà non è a vantaggio ma a danno dei singoli e della collettività»: essa «dimostra che vi è una carenza nelle disposizioni del codice civile e nei contratti vigenti»<sup>105</sup>.

L'ultima obiezione rivolta ai suoi critici riguardava la presunta «commistione tra riforma agraria e riforma fondiaria».

Per parte mia devo dire – sosteneva – che i due settori sono nettamente distinti [...] così distinti che si possono percorrere tutti e due indipendentemente l'uno dall'altro. Ora, siccome una questione è urgente, è definito il progetto di legge, e l'altra è ancora in stato di elaborazione, e questa elaborazione – sottolineava – richiederà un tempo che sarà certo notevolmente lungo, perché non vogliamo improvvisare.

Affrontava quindi il vero problema politico della legge, cioè l'articolo 2, quello della giusta causa (sulle altre questioni, equo canone, quote di riparto, migliorie, prelazione, non vi erano profondi contrasti). Segni era consapevole delle difficoltà: «Io credo – affermava –, che eliminato l'articolo 2, nessuno avrebbe sollevato obiezioni; l'avrebbero sollevata, beninteso, i contadini, perché essi sanno bene (ed io l'ho sentito parecchie volte da loro), che senza una garanzia di stabilità, qualunque miglioramento delle loro condizioni economiche [...] non è che una vana illusione». Spiegava che i fini per i quali l'articolo era stato proposto erano quelli di

togliere al dominio dell'arbitrio e del capriccio la risoluzione del contratto e dare, nei casi in cui vi era un danno collettivo, il potere di porre fine al contratto [...]. Quindi, noi proteggiamo con la legge coloro che meritano di essere protetti e non danneggiano in questo modo nessuno. La stabilità e la tranquillità sono condizioni essenziali per la produzione [...]. Questo vale per il piccolo affittuario come per tutte le aziende agricole.

Ricordava ai deputati che ad «ogni San Martino» (la data in cui tradizionalmente scadevano i contratti di mezzadria) gli affittuari avrebbero corso il rischio di essere allontanati dal fondo: «In molte regioni dell'Italia meridionale i contadini, non avendo nessuna speranza di raccogliere i frutti del loro lavoro, lavorano poco durante l'anno e alla fine cercano di raccogliere i frutti di una agricoltura primitiva di rapina». La nuova legge, concludeva, era «garanzia di una maggiore intensità della produzione stessa», perché stimolava l'interesse del lavoratore a «produrre, non oggi per oggi, ma a migliorare la situazione dell'azienda anche per il domani»<sup>106</sup>.

<sup>105</sup> Ivi, pp. 9345-9346.

<sup>106</sup> Ivi, pp. 9348-9349. Cfr. in generale sul tema B. Caprino, *La proroga dei contratti agrari*, in

Poi, rivolto ai suoi colleghi democristiani dissidenti, esclamò:

Noi dobbiamo dire se siamo o no consenzienti alle linee principali del progetto. Ritengo che in questo settore delicato in cui si impegnano tutti i principi a noi più cari (mi rivolgo al partito al quale appartengo), non si tratti più di cercare delle formule che infiorando il principio lo tradiscono nella sostanza, ma si tratti di avere il coraggio di dire se vogliamo o no un progetto che risponda perfettamente [...] ai principi della nostra etica sociale<sup>107</sup>.

Le sinistre, pur conducendo una puntuale iniziativa, articolo per articolo, per migliorare il provvedimento e criticandone anche l'impostazione, in due occasioni salvarono la legge: per respingere l'ordine del giorno, presentato dalle destre e appoggiato da molti democristiani, di non passaggio al voto sui singoli articoli, e, soprattutto, nel voto finale.

Nel corso della discussione parlamentare Segni intervenne più volte non soltanto per difendere il disegno di legge, ma anche per illustrarne e spiegarne i contenuti. Ad esempio, rispondendo al comunista Pietro Grifone, relatore di minoranza, sosteneva che il ministero non intendeva elaborare una legge di proroga, «ma una nuova legge ordinaria che vuole regolamentare *ex novo* i contratti che saranno in corso al momento dell'approvazione della legge». Si poneva inoltre con un atteggiamento pragmatico dinanzi alle differenti tipologie contrattuali, in particolare tra i contratti miglioratari e quelli in cui erano state eseguite delle migliorie: «Quindi, per bloccare troppe situazioni finiremmo – affermava – per ottenere un risultato contrario a quello che vogliamo conseguire, vale a dire di regolare con maggiore tranquillità ed equità le condizioni dei contadini»<sup>108</sup>.

La perizia del giurista emergeva anche nella definizione di contratto agrario («formula atipica, vaga ed elastica»): respingeva l'ipotesi, formulata nel corso della discussione, di considerare le forme di contratti di lavoro come contratti agrari:

Mi pare che non sia possibile – affermava – trovare contratti che non possano essere incasellati nei gruppi contemplati dalla legge. Infatti, abbiamo considerato tutte le forme di contratti di affitto, a canone fisso e a canone variabile, e tutte le forme di contratti associativi (mezzadria, colonia parziaria, compartecipazione); abbiamo considerato anche le colonie e gli affitti a miglioria. Quali altre forme di contratti ci possono essere?<sup>109</sup>

*Manuale di diritto agrario*, cit., pp. 395-403. Secondo i dati ufficiali, la proroga interessava 2 milioni di compartecipanti e 750.000 piccoli affittuari.

<sup>107</sup> AP, Camera, *Discussioni*, Leg. I, seduta del 15 giugno 1949, cit., p. 9350.

<sup>108</sup> AP, Camera, *Discussioni*, Leg. I, seduta pomeridiana del 21 novembre 1950, p. 23846.

<sup>109</sup> Ivi, p. 23852. «I patti collettivi finora – spiegava Segni – hanno valore in quanto sono consi-

L'8 novembre 1949 il Consiglio dei ministri aveva rinnovato la proroga dei contratti di affitto dei fondi rustici, mezzadria, colonia parziaria e compartecipazione<sup>110</sup>. Il 22 novembre 1950 la riforma dei contratti agrari venne finalmente approvata dalla Camera con larghissima maggioranza (302 voti contro 65), anche col significativo voto favorevole del Pci e del Psi, in un testo che nei punti essenziali era sostanzialmente conforme all'originario progetto governativo.

Si trattava di un provvedimento per certi aspetti «rivoluzionario»: prevedeva, infatti, il principio della «giusta causa» nelle disdette; gli obblighi di miglioramento per i concedenti; il diritto di prelazione per l'acquisto della terra da parte dell'affittuario; la divisione dei prodotti della mezzadria e della colonia parziaria tra proprietario e fittavolo, con l'aumento delle quote per i contadini; la trasformazione in affitto del contratto di mezzadria; la durata di nove anni del contratto di locazione; la divisione dei prodotti nella colonia migliorataria (un quinto a favore del concedente e quattro quinti a favore del fittavolo); i criteri per la determinazione e la quantificazione del canone di affitto; il divieto di concessione separata del suolo e del soprassuolo, e così via. In sostanza, la legge, accogliendo le recenti conquiste contrattuali contadine, eliminava le clausole più vessatorie dei vecchi rapporti e modificava sostanzialmente i rapporti sociali nelle campagne<sup>111</sup>.

Appena il testo della legge approvato alla Camera giunse nel 1951 al Senato, Ruggero Grieco propose, a nome del Pci, di approvare lo stesso testo senza aprire una nuova discussione<sup>112</sup>. La proposta venne respinta anche dal gruppo

derati come l'insieme di patti individuali. Quindi dire patti individuali od usare questa formula è cosa perfettamente identica» (p. 23848).

<sup>110</sup> *Verbalì del Consiglio dei ministri, maggio 1948-luglio 1953*, vol. I, cit., p. 761. Proroga riconfermata anche, su proposta di Segni, nella seduta del 19 gennaio 1951: ivi, vol. II, cit., p. 375.

<sup>111</sup> Cfr. la valutazione di Stefanelli, *Arretratezza e patti agrari*, cit., pp. 134-135; e di Giorgetti, *Contadini e proprietari*, cit., p. 542. In AS, materiale in via di inventariazione, sono conservati le bozze del disegno di legge di riforma dei contratti agrari e del contratto di mezzadria. I motivi di giusta causa per la disdetta del contratto erano: ogni inadempienza contrattuale; il fatto illecito che non avrebbe consentito la prosecuzione del rapporto; il proposito del locatore o del concedente di eseguire nel fondo opere di trasformazione agraria, approvate dall'Ispettorato provinciale dell'Agricoltura; la determinazione del locatore o del concedente di coltivare direttamente il fondo; la possibilità del mezzadro, colono parziario e affittuario-coltivatore di trovare impiego in altro fondo, di sua proprietà o in regime di enfiteusi; ogni altra causa che avrebbe potuto rendere dannosa per la produzione il permanere del contratto.

<sup>112</sup> R. Grieco, *Per la riforma dei contratti agrari*, in Id., *Scritti scelti*, cit., vol. II, pp. 583-599, dove vengono chiarite le posizioni comuniste. «Questa riforma, questo aggiornamento – scrive Grieco – hanno una grande importanza di carattere sociale. Infatti, assieme alla limitazione generale e permanente della proprietà fondiaria, essi mirano a cambiare i rapporti che esistono tra la proprietà e l'impresa agraria capitalistica. Ecco il carattere sociale della riforma nel quale

della Dc. Iniziò così il lavoro di revisione della legge che si protrasse per due anni e mezzo e alla fine fu interrotto nel 1953 dalla crisi di governo e dallo scioglimento anticipato del Parlamento. Il nuovo governo Pella, nato nell'agosto del 1953 come «governo d'affari», si stava qualificando, con l'appoggio sempre più esplicito delle destre monarchiche e neofasciste, come una coalizione dichiaratamente conservatrice, aperta, sul tema dei patti agrari, alle istanze della grande proprietà fondiaria e della rendita agricola del Mezzogiorno<sup>113</sup>. Ripresentato alla Camera nella successiva legislatura, nel dicembre 1954, senza modifiche dai gruppi del Pci, Psi, Pri, Psdi, il progetto fu definitivamente bloccato e insabbiato dal governo e dalla maggioranza. A questo progetto si contrapposero altre due proposte parlamentari, una del deputato democristiano Renato Gozzi, assai simile al testo approvato alla Camera, ed una liberale nettamente contraria.

Il testo della legge era suddiviso in 75 articoli, ma il dissidio tra le forze politiche riguardava soprattutto l'articolo 3: quello che stabiliva le norme valide per ottenere la scadenza del contratto per il licenziamento del mezzadro o dell'affittuario, la cosiddetta «giusta causa». Gli oppositori del provvedimento invocavano il principio giuridico che il concedente avesse un diritto pieno ed esclusivo sulla sua proprietà, vale a dire di poter disporre del proprio fondo a proprio piacimento, senza tenere alcun conto del lavoro del fittavolo. La disdetta del contratto avrebbe costretto migliaia di famiglie di mezzadri, affittuari, coloni della Toscana, dell'Emilia, delle Marche, del Veneto ad abbandonare contemporaneamente il fondo e la casa. Tra la fine del 1954 e i

si esprime la sua importanza economica» (p. 589). Insomma, Grieco condivideva la proposta di Segni sulla valorizzazione, successiva alla riforma dei contratti agrari, della piccola impresa contadina: «Se mai, è al nuovo coltivatore, al nuovo produttore contadino che dobbiamo dare gli aiuti, *dopo che si sia rotto il vecchio rapporto* e per impedire che si ricostituiscia sulla precarietà e sulla debolezza della nuova economia contadina». Cfr. anche E. Sereni, *Vecchio e nuovo nelle campagne italiane*, Roma, Editori Riuniti, 1956, pp. 353-359. Il 16 aprile 1951 Guido Gonella, segretario politico della Dc, scriveva a Segni affermando che nel recente convegno dei segretari provinciali del partito aveva «raccolto da varie parti, specialmente dal Veneto, la richiesta perché il progetto di legge sui contratti agrari sia finalmente disancorato e speditamente avviato a conclusione. L'incertezza è, nelle campagne, assai pregiudizievole e affatto vantaggiosa per noi – affermava –, specialmente in vista delle prossime elezioni amministrative. Un tuo personale intervento sarebbe, certamente, molto opportuno». Analoga posizione quella dell'avvocato Rocco Salomone, presidente della Commissione agricoltura del Senato, che il 19 aprile pregava Segni, in vista delle elezioni («in una situazione svantaggiosa nei confronti delle sinistre») di «voler fissare al più presto la discussione in sede di Commissione»: AS, materiale in via di inventariazione.

<sup>113</sup> Cfr. S. Colarizi, *La seconda guerra mondiale e la Repubblica* («Storia d'Italia», diretta da G. Galasso, XXIII), Torino, Utet, 1984, pp. 681-685; Ballini, *Alcide De Gasperi*, cit., vol. III, pp. 618-626.



primi del 1955 le sinistre organizzarono una vasta mobilitazione popolare per la riconferma del testo di Segni già approvato nella precedente legislatura. Ad esempio, i mezzadri e i fittavoli di Ostellato (Ferrara) presentarono una petizione, corredata da un gran numero di firme, in cui sostenevano che «il progetto legge sulla riforma dei patti agrari, presentato dall'on. Segni, fece larga in noi la speranza che finalmente il secolare e grave problema dei patti agrari si sarebbe in parte risolto»<sup>114</sup>.

Segni non era più ministro dell'Agricoltura, eppure le lettere, gli appelli, le petizioni con la richiesta di riconfermare la legge ingombravano la sua scrivania. La Camera del lavoro di Cortona gli chiedeva di battersi per la «giusta causa delle disdette»<sup>115</sup>. I mezzadri e i coltivatori diretti del Valdarno invitavano le forze politiche «ad appoggiare e sostenere in commissione e in aula il progetto di riforma dei patti agrari, presentato dall'on. Segni nel 1948 ed approvato nel 1950» («avanti onorevole! Siamo in molti», scrivevano nell'appello)<sup>116</sup>. Si trattava di petizioni, scritte spesso con grafia incerta da gruppi di mezzadri, o redatte da Comuni, da sindacalisti, da associazioni che vedevano in Segni l'artefice e il garante di quella importante riforma destinata a modificare i rapporti sociali nelle campagne<sup>117</sup>.

Anche nello schieramento cattolico la nuova legge aveva numerosi sostenitori. Il comitato provinciale della Dc di Venezia dava mandato ai parlamentari veneti di «votare a favore del progetto Segni»<sup>118</sup>. Un iscritto alla Dc di Macerata, Raffaele Merlini, chiedeva a Segni che in sede parlamentare non venisse «mercanteggiata la giusta causa della disdetta»<sup>119</sup>. Un apporto fondamentale venne dato dalla Cisl e dal suo segretario generale, Giulio Pastore, deputato democristiano. Il 9 dicembre 1954 la segreteria confederale, considerando che «la risoluzione dei problemi delle categorie contadine» era «determinante per il consolidamento delle istituzioni democratiche», e «per dare un assetto sociale progredito e stabile all'agricoltura» era «necessario accelerare la diffusione diretta o indiretta della proprietà contadina autosufficiente», appoggiava incondizionatamente il progetto Segni sulla durata a tempo indeterminato del contratto di mezzadria e sulla «giusta causa» della sua risoluzione, principio che costituiva la «principale delle rivendicazioni contadine»<sup>120</sup>.

<sup>114</sup> AS, *Problemi dell'agricoltura (patti agrari, bonifiche)*, fasc. 6888.

<sup>115</sup> Ivi, fasc. 6890.

<sup>116</sup> Ivi, fasc. 6881.

<sup>117</sup> Ivi, fasc. 6858-6890. Fra questi, figura anche l'appello dei coltivatori diretti e dei pastori di Pattada, in Provincia di Sassari, villaggio ad economia pastorale interessato soprattutto al contratto di soccida (fasc. 6885, datato 21 febbraio 1955).

<sup>118</sup> Ivi, fasc. 6893.

<sup>119</sup> Ivi, fasc. 6891.

<sup>120</sup> Ivi, fasc. 6878, *Memoria sui «patti agrari»* (Roma, 9 dicembre 1954); fasc. 6863, *Indicazioni*

Sul controverso tema della giusta causa intervenne pubblicamente Manlio Rossi Doria, professore di Economia agraria nell'Università di Napoli-Portici, esponente del Partito d'azione che aveva rappresentato alla Consulta nazionale, ex commissario, dal 1944 al 1948, dell'Inea. In questa veste aveva fatto parte del Comitato del ministero dell'Agricoltura per la riforma della mezzadria, lavori che nel 1947 si erano conclusi con un nulla di fatto perché non si era riusciti a trovare una soluzione unitaria. Le posizioni di Rossi Doria erano diverse da quelle di Segni: egli era infatti convinto che la riforma dei contratti agrari dovesse precedere la riforma fondiaria, a differenza del ministro che era convinto che le due leggi dovessero andare avanti di pari passo. Il professore napoletano stavolta appoggiava incondizionatamente la linea di Segni, osservando che: 1) «Diciotto anni di proroga interrotta dei contratti (il primo decreto è del 1936) hanno creato dovunque un fronte compatto di interessi costituiti, che è di per sé difficile da rompere»; 2) «il regime di proroga continuato ha creato, tuttavia, dovunque un aperto squilibrio economico e sociale, non solo nel senso che per un numero crescente di fondi si è determinata una sproporzione tra la loro ampiezza e la capacità lavorativa delle famiglie occupanti, ma anche perché in molti luoghi le violazioni in deroga alla proroga hanno operato in un senso solo, cioè accrescendo la estensione delle terre coltivate da contadini più ricchi e fortunati in danno di tutti gli altri»; 3) «l'inconcludente agitazione di tanti anni e la continua attesa di una definitiva regolazione che non è mai venuta, se innegabilmente hanno contribuito ad una radicalizzazione dei contadini [...] hanno anche creato uno stato di stanchezza e di sfiducia per l'agitazione stessa che è [...] la premessa essenziale al successo di nuovi metodi, che non possono essere altro che i vecchi metodi riformisti della locale trattativa concreta e del miglioramento graduale»<sup>121</sup>.

della Cisl per la legge sui patti agrari. Cfr. V. Saba, *Giulio Pastore sindacalista*, Roma, Editrice Lavoro, 1983, pp. 243 sgg.; cfr. anche A. Ciampani, *Pastore, Giulio*, in *DBI*, vol. LXXXI, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 2014, pp. 685-689.

<sup>121</sup> M. Rossi Doria, *I contratti agrari. La giusta causa non è il diavolo*, in «La Stampa», 8 dicembre 1954. Per le sue posizioni cfr. Id., *L'evoluzione delle campagne meridionali e i contratti agrari*, in «Nord e Sud», II, 1955, pp. 6-22 dell'estratto; Id., *Dieci anni di politica agraria nel Mezzogiorno*, cit., pp. 89-95, 100-111, 114-120; cfr. M. De Benedictis, *Agricoltura meridionale e politica agraria nel pensiero di Manlio Rossi Doria*, e A. Graziani, *L'economia del Mezzogiorno nel pensiero di Manlio Rossi Doria*, entrambi in *Manlio Rossi Doria e il Mezzogiorno*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1990, rispettivamente pp. 25-46, 47-69; *Riforma agraria e azione meridionalista: Manlio Rossi Doria*, introduzione di G. Fabiani, Napoli, L'ancora del Mediterraneo, 2003. Sulla sua figura cfr. ora E. Bernardi, *Manlio Rossi Doria*, in *Enciclopedia Italiana*, Appendice VIII, *Il contributo italiano alla storia del pensiero, Economia*, dir. V. Negri Zamagni e P.L. Porta, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 2012, pp. 694-699, con bibliografia aggiornata cui si rinvia.

Rossi Doria criticava apertamente il Pli, che da un lato avrebbe preteso di «vincere d'un colpo la [...] battaglia per il ritorno a una situazione di maggiore elasticità nelle campagne» e dall'altro, pur di non accettare il principio della giusta causa, era pronto «ad accettare durate dei contratti superiori ai dieci anni». Difendeva quindi questo principio che, a suo parere, non era «così brutto» come lo si dipingeva, giacché poteva diventare uno «strumento efficace per ridare elasticità» ai rapporti nelle campagne. La legge prevedeva infatti che ogni caso di disdetta dovesse essere sottoposto all'esame di una commissione locale, composta da rappresentanti di categoria e da esperti, in grado di prendere in considerazione le giuste cause relative a «situazioni di squilibrio» che potevano interessare «sia il singolo che la collettività»<sup>122</sup>. Lo stesso Segni volle intervenire, nell'inverno del 1954, per riaffermare i principi giuridici di quella legge per la cui approvazione si era tanto adoperato. Non era più ministro dell'Agricoltura, ma faceva comunque parte della compagine governativa col dicastero della Pubblica istruzione. Il nuovo ministro, Giuseppe Medici, non era insensibile alle istanze della proprietà fondiaria e si mostrava assai cauto nel far proprio un provvedimento, seppur approvato nella legislatura precedente, che continuava a sollevare tante polemiche.

Ormai – esordiva Segni – la giusta causa non è più negata: il valore sociale, giuridico e politico della formula è tale, la sua «giustizia» (scusate il bisticcio) è così evidente che nessuno [...] osa contestare la necessità della sua introduzione nella nostra legislazione. Solo si cerca per traverse vie di insidiare il principio della giusta causa, introducendo una formulazione che ne implichi la inefficienza di funzionamento in fatto.

Le esperienze degli ultimi anni concorrevano a ribadire la necessità dell'introduzione di questo principio «a difesa della impresa agricola e quindi della pace sociale e della produzione». Anche dagli esperti di agronomia e dagli studiosi di politica economica agraria veniva un valido sostegno a questa soluzione<sup>123</sup>. Confutava quindi con energia le obiezioni dei liberali, delle destre, di settori della stessa Dc che intendevano snaturare i contenuti della legge in discussione<sup>124</sup>. Segni si rivolgeva soprattutto al suo partito esortandolo a non

<sup>122</sup> A. Segni, *Sui patti agrari un principio di giustizia*, in «Giornale del mattino», 29 dicembre 1954, ora anche in Id., *Scritti politici*, cit., pp. 143-146.

<sup>123</sup> Segni si riferiva alla «Rivista di politica agraria», I, 1954, fondata e diretta da Mario Bandini, con una serie di saggi apparsi nel primo numero dello stesso Bandini, di Nallo Mazzocchi Alemanni, di Mario Tofani, di Cosimo Cassano, «i quali tutti accedono al principio della giusta causa».

<sup>124</sup> «Invero, quando si inserisce tra le cause giuste quella della “conduzione diretta” da parte del proprietario del fondo condotto a mezzadria o a compartecipazione, o sia pure a piccolo affitto, si dice cosa non solo giuridicamente imprecisa (conduzione a mezzadria o

abbandonare quei principi di equità che ispiravano la legge e facevano parte dei programmi del partito cattolico all'indomani della caduta del fascismo.

Non è per un malinteso amor proprio che confermo le posizioni assunte nel 1948 – ribadiva con convinzione –, ma perché l'esperienza e la meditazione mi hanno confermato nella profonda giustizia, nell'efficacia politica del principio difeso alcuni anni da pochi, ed oggi riconosciuto dai più. E son certo – concludeva – che la Democrazia Cristiana otterrà (come ha ottenuto) le sue vittorie, battendosi con fede per i principii di giustizia [...] e non seguendo impossibili soluzioni di compromesso<sup>125</sup>.

La Dc tuttavia non raccolse questo appello, lusingata dalle sirene della destra: non si parlò più di riforma dei patti agrari, fino alle leggi degli anni Sessanta sui contratti singoli. Inoltre nel 1951 Segni era stato sostituito da Fanfani alla testa del ministero dell'Agricoltura: col suo allontanamento svaniva ogni prospettiva riformatrice<sup>126</sup>. Se l'approvazione delle leggi «Sila» e «stralcio» aveva costituito, pur con tutti i compromessi, una vittoria importante ma parziale, ora la mancata ratifica della riforma dei contratti agrari rappresentava una sconfitta di Segni e un successo degli agrari e dei ceti legati alla rendita fondiaria, di cui il ministro aveva tentato invano di limitare il potere economico e di circoscrivere l'influenza sociale.

a compartecipazione sono conduzioni dirette), ma si commette un voluto passo indietro tecnico, politico e sociale. Anche il fascismo aveva riconosciuto come progresso politico e sociale il passaggio dalle conduzioni a salariati a quelle con mezzadri o compartecipanti. Noi oggi ritorneremmo indietro sostituendo alle forme associative delle conduzioni a salariati! Ed in secondo luogo, diciamo francamente che una tale giusta causa nega la giusta causa. Perché essa equivale alla disdetta libera: infatti il locatore o concedente, che vuol piegare l'altro contraente alle sue richieste, non ha bisogno neppure di condurre direttamente: è sufficiente che egli minacci di condurre direttamente [...] perché l'altro contraente si trovi sprovvisto di qualunque protezione. Ora la giusta causa vuol impedire che, dato l'eccesso di richiesta della terra, l'offerente si trovi in condizioni di quasi monopolio di fatto e faccia così rinunciare a tutte le provvidenze (equo canone, quota di riparto, ecc.) stabilite dalla legge per mettere le imprese contadine in condizioni di poter vivere. Ma il contraente, che è sotto la minaccia della conduzione diretta, piegherà certamente a qualunque richiesta di canone o quote di riparto, anche in contrasto alla legge, né sarà possibile rimediare a questa posizione di soggezione economica e giuridica, consentita dall'introduzione di questa pseudo "giusta causa". Ed allora è giusto concludere: che una tale adulterazione della giusta causa non può trovare consenzienti i democratici cristiani, se non a condizione di una voluta rinuncia al principio».

<sup>125</sup> *Ibidem*.

<sup>126</sup> Segni tentò di orientare in qualche misura i suoi successori, in particolare Fanfani (volto piuttosto a rafforzare il peso della Dc nelle campagne, piuttosto che ad affrontare tematiche di interesse generale), ma senza grandi risultati, come emerge dai carteggi citati in M. Brigaglia, *La riforma agraria «generale» nelle carte dell'Archivio Segni*, in *Per una storia della riforma agraria*, cit., pp. 202-207.

Nella sua attività di governo e nei suoi progetti di riforma, come ha osservato Pietro Rescigno, Segni si era mosso, da «finissimo» giurista, mettendo a frutto «una cultura giuridica generale estremamente vasta», con una «conoscenza che lo rendeva particolarmente competente in ordine ai problemi che le sue responsabilità politiche gli assegnavano da risolvere»<sup>127</sup>.

<sup>127</sup> Rescigno, *Proprietà fondiaria e «patti agrari»*, cit., p. 171.

