

PARLAMENTO, QUESTIONE FONDIARIA E LEGISLAZIONE MANCATA (1894)*

Salvatore Mura

Nel 1894 il Parlamento dell'Italia liberale affrontò più volte, come non era mai accaduto dall'Unità in poi, il problema della distribuzione della proprietà fondiaria. La storiografia si è soffermata in diverse occasioni sull'importante iniziativa crispina, che si concretizzò nel noto disegno di legge «Enfiteusi dei beni degli enti morali e miglioramenti dei latifondi dei privati nelle provincie siciliane». In particolare, il saggio di Gastone Manacorda, *Crispi e la legge agraria per la Sicilia*, rimane a distanza di molti anni fondamentale¹. Le carte parlamentari, che Manacorda non ha potuto consultare perché la sua ricerca precede di quasi vent'anni l'apertura dell'Archivio storico della Camera dei deputati, anche se permettono di approfondire meglio alcuni aspetti non intaccano l'interpretazione generale, ancora valida.

L'azione di Crispi si svolse lungo due binari: repressione e riforme². Non emergono elementi che insidiano questa chiave di lettura. La repressione raggiunse i suoi risultati; le riforme sul campo della legislazione fondiaria invece si arenarono. Uomini così diversi e di opposti schieramenti, come Cavallotti, di Rudinì, Giolitti, Zanardelli, trovarono un pretesto per unirsi e far fronte comune contro il Governo. Le rassicurazioni di Crispi non furono sufficienti a placare gli animi degli avversari del provvedimento.

* Questo lavoro, avviato qualche anno fa all'interno del corso di dottorato in «Storia e comparazione delle istituzioni politiche e giuridiche europee» (Università di Messina e Università di Milano, sede amministrativa Università di Messina, XXV ciclo), è parte di una ricerca più ampia che ha l'obiettivo di comprendere come il legislatore dell'Italia liberale affrontò la questione fondiaria, e in particolare il problema della distribuzione della proprietà terriera, dal 1861 al 1914.

¹ G. Manacorda, *Crispi e la legge agraria per la Sicilia*, in «Archivio storico per la Sicilia orientale», LXVIII, 1972, 1, pp. 9-95, poi in Id., *Il movimento reale e la coscienza inquieta*, Milano, Franco Angeli, 1992, pp. 15-84. Più in generale, cfr. Id., *Dalla crisi alla crescita. Crisi economica e lotta politica in Italia 1892-1896*, Roma, Editori riuniti, 1993 (ristampa, salvo limitati ritocchi, dell'edizione del 1968).

² Manacorda, *Crispi e la legge agraria per la Sicilia*, cit., p. 9.

La legge – avvertiva il presidente del Consiglio – non è legge perturbatrice e violenta, ma pur mirando a fini di maturo progresso ha carattere di legge essenzialmente conservatrice, perché non vi è per lo Stato e per le civili istituzioni una più sicura garanzia di ordine e stabilità, che quella derivante dalla diffusione della proprietà fondiaria, fra gli stessi coltivatori del suolo, e dall'agiatezza e dal benessere delle classi agricole³.

Crispi si poneva il problema di riformare il sistema liberale, anzitutto al fine di realizzare «un libero ed ordinato assetto sociale e politico»⁴. In questo sembra chiara la differenza con quella serie di progetti di legge che avevano caratterizzato la politica fondiaria della Destra storica, volti a rincorrere, prevalentemente, obiettivi economico-finanziari⁵.

Lo scoppio di un movimento organizzato in Sicilia dimostrava la pericolosità del malcontento e i rischi che correva lo Stato italiano⁶. Certo la Sicilia rappresentava per il perdurare di tradizioni e costumi di natura feudale, per l'esistenza di grandi latifondi, per i rapporti di lavoro fra classi rurali e proprietari terrieri, una realtà particolare rispetto ad altre parti del Regno, e infatti bisognava discutere – proponeva Crispi – sull'utilità di una legislazione generale e uniforme che non teneva conto delle condizioni reali delle singole regioni e di fronte a situazioni eccezionali ricorrere ad una legislazione speciale, ma in generale le istituzioni liberali non potevano ignorare completamente le speranze di riscatto dei contadini⁷. Nel dibattito che si tenne negli Uffici (organi del primo stadio del lungo e complesso processo legislativo del Parlamento dell'Italia liberale)⁸

³ *Atti Parlamentari* (d'ora in poi AP), Camera, Discussioni, Legislatura (d'ora in poi Leg.) XVIII, Sessione (d'ora in poi Sess.) I, Atto Camera (d'ora in poi AC) n. 403, p. 7, relazione di presentazione del progetto di legge Crispi.

⁴ Ivi, p. 1.

⁵ In particolare, mi riferisco ai progetti di legge sull'alienazione dei beni demaniali e sulla liquidazione dell'asse ecclesiastico.

⁶ In generale cfr. G. Astuto, *Crispi e lo stato d'assedio in Sicilia*, Milano, Giuffrè, 1999 (ma anche Id., «Io sono Crispi». *Adua*, 1° marzo 1896: governo forte. Fallimento di un progetto, Bologna, il Mulino, 2005); F. Renda, *La «questione sociale» e i Fasci (1874-94)*, in *Storia d'Italia. Le regioni dell'Unità ad oggi. La Sicilia*, a cura di M. Aymard e G. Giarrizzo, Torino, Einaudi, 1987, pp. 159-188.

⁷ AP, Camera, Documenti, Leg. XVIII, Sess. I, AC n. 403, pp. 1-2, relazione di presentazione del progetto di legge Crispi.

⁸ Ai sensi del regolamento, il ministro proponente doveva chiedere all'aula di deliberare se essa avrebbe voluto seguire il procedimento delle tre letture o quello degli Uffici (organi composti da un certo numero di parlamentari estratti a sorte di norma ogni due mesi). Nel primo caso, l'aula anzitutto discuteva in generale il progetto di legge, e poi deliberava se passare o no alla seconda lettura. Dopo il parere positivo dell'assemblea, il progetto doveva essere trasmesso a una Commissione, eletta di solito dagli Uffici ma a volte anche dall'aula stessa o dal presidente della Camera. La Commissione esaminava (e spesso modificava) il progetto, che dopo veniva trasmesso all'assemblea, la quale doveva deliberare se procedere alla seconda lettura, cioè alla discussione dei singoli articoli. Esaurita anche la seconda

più deputati manifestarono grandi preoccupazioni per una legge che avrebbe potuto «portare ad una guerra civile»⁹. L'*iter* del provvedimento sarebbe stato definitivamente compromesso dalla Commissione, cosicché il progetto di legge non arrivò mai in aula¹⁰. La chiusura della sessione parlamentare decretò il definitivo fallimento del programma «riformatore» crispin¹¹.

In realtà, il progetto di legge Crispi contro i latifondi siciliani non fu affatto isolato. Le carte rinvenute nell'Archivio storico della Camera dei deputati permettono di documentare che l'iniziativa crispina arrivò alla fine di una stagione per molti versi unica. Nella primavera del 1894, alla Camera dei deputati, Boselli, Ferraris, Marcora, Pandolfi, Rinaldi, Socci presentarono disegni di legge rivolti ad intaccare l'assetto della proprietà fondiaria e/o il potere dei latifondisti. Anche queste iniziative, come quella crispina, non ebbero successo (perché i progetti e le proposte di legge o furono respinti prima di essere ammessi alla lettura o perché, a causa di alterne vicende, non conclusero tutto l'*iter* parlamentare)¹², ma la loro importanza è notevole.

lettura, l'aula doveva fissare, a distanza minima di otto giorni, la tornata in cui procedere pubblicamente alla terza lettura, che consisteva nella revisione e nella votazione del progetto a scrutinio segreto. Nel secondo caso, quando la Camera deliberava di seguire il procedimento degli Uffici, il progetto di legge veniva distribuito a questi ultimi. Alla Camera gli Uffici erano nove. Ogni Ufficio procedeva all'esame preliminare del progetto di legge e alla nomina di un commissario. I nove commissari formavano la Commissione incaricata di riesaminare il progetto di legge e nominare un relatore, il quale aveva il compito di redigere una relazione e riferire all'assemblea. Non di rado accadeva che la Commissione modificava il progetto di legge governativo. L'aula quindi procedeva alla discussione generale sui principi del progetto e poi alla discussione dei singoli articoli, durante la quale venivano esaminati – se presentati – gli emendamenti. Infine l'assemblea veniva chiamata a votare su tutto il progetto di legge.

⁹ Archivio storico della Camera dei deputati (d'ora in poi ASCD), *Disegni e proposte di legge e incarti delle Commissioni* (d'ora in poi DPLIC), Leg. XVIII, Sess. I, vol. 599, AC n. 403, cc. 271-278, verbali degli Uffici.

¹⁰ ASCD, DPLIC, Leg. XVIII, Sess. I, vol. 599, AC n. 403, cc. 246-263, verbali della Commissione.

¹¹ Il presidente del Consiglio forse era convinto di migliorare il testo durante l'*iter* parlamentare, tanto che nei giorni immediatamente successivi alla presentazione cercava di conoscere gli sviluppi della legislazione agraria in Inghilterra. A tal proposito, le note che l'ambasciatore d'Italia a Londra inviò a Crispi sul *Land Act* del 1882: Archivio centrale dello Stato (d'ora in poi ACS), *Carte Crispi (Roma)*, f. 624/I.

¹² Ai sensi del *Regolamento della Camera dei deputati* (1848), con il termine «progetto» si indicavano (non in modo formale ed esplicito, ma ciò si deduce) i disegni di legge d'iniziativa del re e del Governo e con il termine «proposta» quelli d'iniziativa di uno o più parlamentari. Qui si segue questa distinzione, considerato che il nuovo *Regolamento della Camera dei deputati*, entrato in vigore il 1° giugno 1888, non rivede questa terminologia, pure se si aggiunse l'espressione «disegni di legge» che originariamente non compariva.

L'emersione in Parlamento di un orientamento più severo nei confronti dei grandi proprietari, in particolare di quelli assenteisti, si può considerare una rilevante novità. Sino all'età depretisiana, era impensabile ventilare l'ipotesi di limitare per via legislativa lo strapotere dei latifondisti. La cultura politica dominante aveva escluso l'intervento del legislatore in senso sociale, specialmente quando in gioco erano anche gli interessi dei possidenti. Durante il primo decennio post-unitario si era tracciata la rotta per percorrere con determinazione la via, già seguita da altri Stati europei come ad esempio la Francia, che avrebbe dovuto portare all'abolizione degli antichi istituti di origine feudale o retaggio del potere della Chiesa, alla privatizzazione delle terre demaniali ed ex ecclesiastiche, alla consolidazione di un nuovo modello di proprietà (quello borghese, naturalmente) che avrebbe dovuto cambiare il mondo delle campagne italiane, in linea con i principi dominanti del liberalismo. Un nuovo modello di sviluppo, fondato sull'individualismo agrario, sull'assenza di vincoli all'azione del proprietario, sulla libertà del mercato, avrebbe dovuto sostituire il vecchio modello di origine feudale. Il percorso sembrava obbligato, e in grado di produrre benefici significativi sul piano interno e conseguenze positive su quello internazionale. La campagna di alienazione del patrimonio statale ed ex ecclesiastico, che poi si sarebbe rivelata un'operazione di svendita a favore dei possessori di capitali, era stata accolta dal Parlamento come una necessità, considerata la grave situazione delle finanze italiane e l'esigenza di raggiungere al più presto il pareggio di bilancio.

Alla fine degli anni Ottanta, però, l'insieme di certezze che aveva rappresentato un sicuro riferimento e aveva determinato la politica fondiaria post-unitaria vacillava. Gran parte della classe politica non considerava più il raggiungimento dell'equilibrio finanziario, che fra l'altro aveva giustificato la privatizzazione delle terre demaniali ed ex ecclesiastiche, una priorità, una condizione irrinunciabile. Nella tornata del 4 marzo 1886, mentre la Camera discuteva il bilancio dello Stato, l'uomo che di lì a poco avrebbe sostituito Depretis, Francesco Crispi, dichiarò: «Non temo il disavanzo perché non ho creduto mai nel pareggio e non sono di quelli che hanno inneggiato al pareggio»¹³. Crispi aveva il convincimento che l'equilibrio di bilancio non avrebbe dovuto condizionare più di tanto il programma di governo¹⁴.

La svolta in politica finanziaria si consolidò in contemporanea alla crisi profonda del settore agricolo¹⁵. La stato di salute dell'agricoltura fu l'occasione

¹³ *AP, Camera, Discussioni*, Leg. XV, Sess. I, tornata del 4 marzo 1886, p. 17334.

¹⁴ G. Marongiu, *Storia del fisco in Italia. La politica fiscale della Sinistra storica (1876-1896)*, Torino, Einaudi, 1996, p. 341.

¹⁵ Sulla crisi degli anni Ottanta la storiografia economica (in particolare quella degli ultimi anni) si è divisa. La tesi prevalente è ancora quella «classica» che non mette in discussione la crisi: E. Cerrito, *Depressioni. Caratteri e genesi della depressione di fine XIX secolo, più altre tre (e un'altra ancora)*, in «Studi Storici», XLIV, 2003, 3-4, pp. 932-988; G. Pescosolido,

per aprire un dibattito sulla politica liberista. Gli automatismi del mercato si rivelarono incapaci di rispondere alla caduta dei prezzi di alcuni prodotti fondamentali, in particolare del grano. Nel 1887 le forze politiche favorevoli ai dazi conquistarono la maggioranza all'interno del Parlamento. Si verificò quella che è stata definita la «conversione al protezionismo», che può essere considerato un sintomo della decadenza di alcuni valori dominanti durante l'età della Destra. Certo una parte della possidenza – al Nord (Stefano Jacini) e al Sud (Girolamo Giusso, presidente dell'Associazione dei proprietari e agricoltori di Napoli) – si pronunciò per il libero mercato, ma sarebbe stato il canto del cigno dell'aristocrazia fondiaria risorgimentale.

L'affacciarsi sulla scena politica di nuovi interessi economici metteva in discussione il primato della proprietà fondiaria come asse portante del sistema liberale italiano. Il «matrimonio» tra proprietà terriera e politica entrò in crisi. La proprietà fondiaria valutò anche l'opportunità di creare un partito degli agrari a tutela dei propri interessi¹⁶. È il segnale che le forze politiche e le istituzioni centrali, Parlamento e Governo *in primis*, non garantivano più una rappresentanza adeguata alle esigenze della possidenza. Gli industriali, in particolare originari delle regioni del Nord, si candidavano a sostituire gli agrari alla guida politica ed economica dello Stato. Le cause dell'affermarsi di questo «nuovo blocco di interessi» erano molteplici: la flessione del costo delle materie prime, in particolare del carbone; la disponibilità di tecnologie siderurgiche; la costruzione della rete ferroviaria e, in generale, il potenziamento del sistema dei trasporti; la migliore condizione delle finanze statali; il ruolo importantissimo dell'intervento pubblico¹⁷.

Intanto si analizzava criticamente il processo di privatizzazione della terra e, più complessivamente, la politica fondiaria seguita dai governi della Destra storica. Anche gli intellettuali conservatori, che ammiravano gli statisti che avevano costruito l'Unità e si riconoscevano negli ideali del liberalismo, percepivano

Arretratezza e sviluppo, in F. Cammarano, E. Decleva, G. Montroni, G. Pescosolido, B. Tobia, *Storia d'Italia*, vol. II, *Il nuovo Stato e la società civile 1861-1887*, a cura di G. Sabbatucci, V. Vidotto, Roma-Bari, Laterza, 1995, pp. 310-312; V. Zamagni, *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia 1861-1990*, Bologna, il Mulino, 1993, pp. 85-86; G. Toniolo, *Storia economica dell'Italia liberale (1850-1918)*, Bologna, il Mulino, 1988, pp. 119-121 (Toniolo poi cambia almeno in parte posizione: cfr. Id., *La storia economica dell'Italia liberale: una rivoluzione in atto*, in «Rivista di storia economica», XIX, 2003, 2, pp. 247-263); V. Castronovo, *La storia economica*, in *Storia d'Italia. Dall'Unità a oggi*, vol. IV, Torino, Einaudi, 1975, pp. 92-94. Di diverso avviso è Stefano Fenoaltea, che nega l'esistenza della crisi e considera gli anni Ottanta un periodo di sviluppo: S. Fenoaltea, *L'economia italiana dall'Unità alla Grande Guerra*, Roma-Bari, Laterza, 2006, pp. 122-151. La tesi di Fenoaltea è stata ripresa da P. Ciocca, *Ricchi per sempre? Una storia economica d'Italia (1796-2005)*, Torino, Bollati Boringhieri, 2007, pp. 113 e 129.

¹⁶ L. Musella, *Proprietà e politica agraria*, Napoli, Guida, 1984, pp. 32-34.

¹⁷ Cfr. Pescosolido, *Arretratezza e sviluppo*, cit., pp. 315-316.

distintamente il fallimento della politica quotizzatrice, binario principale su cui si era mossa la politica fondiaria tesa ad affermare il modello della proprietà privata individuale. Si potrebbe rinviare, in proposito, agli scritti e discorsi di molti studiosi e politici – da quelli di Pasquale Villari a quelli di Sidney Sonnino –, ma forse sono sufficienti le parole di Giustino Fortunato:

A dir tutto, le quotizzazioni, come furono prescritte dalle leggi, non hanno agevolato nell'Italia meridionale se non il monopolio dei terreni nelle mani dei proprietari; esse, insieme con le leggi d'imposte, accrescono, di giorno in giorno, le grandi proprietà a danno delle piccole¹⁸.

Dopo l'inchiesta Jacini l'Italia rurale «non era più un'incognita»¹⁹. Per la prima volta la classe politica italiana si trovava di fronte ad una ricca e abbondante documentazione: statistiche aggiornate, studi specifici sul territorio, analisi mirate sulle condizioni dell'agricoltura italiana. Così si raggiungeva una conoscenza più approfondita del mondo delle campagne. Il parlamentare e l'uomo di governo percepivano ora una complessità e una varietà del fenomeno proprietà che precedentemente ignoravano (fra l'altro, come ha notato Paolo Grossi, l'inchiesta Jacini si può considerare «il tramite naturale per cui si realizza un'emersione piena e chiara della proprietà collettiva» e si afferma la rilevanza della questione)²⁰. L'ambiziosa scelta politica di uniformare le «cento Italie agricole» (per usare un'espressione di Jacini) non appariva più così appropriata. La consapevolezza che la rotta tracciata negli anni post-unitari dovesse essere rivista e corretta maturò con il crescere della paura del socialismo. L'esperienza della Comune di Parigi aveva scosso i palazzi del potere di tutta Europa e dimostrato che il movimento rivoluzionario avrebbe potuto travolgere le istituzioni. La classe politica italiana scopriva l'esistenza di un grave pericolo che non poteva essere sottovalutato. Certo, «la più pericolosa malattia delle società moderne»²¹ non aveva ancora colpito al cuore l'Italia, ma la propaganda socialista conquistava gradualmente sempre maggiore influenza, in particolare dove il malcontento era maggiore. E se inizialmente soltanto i conservatori più colti e illuminati percepivano l'opportunità che i contadini senza capitale, costretti a vivere in una condizione di assoluta miseria, trovassero un interlocutore anche all'interno del sistema liberale, in seguito questo punto di vista raccolse maggiori consensi. Col passare del tempo, l'indifferenza del legislatore – si

¹⁸ G. Fortunato, *Scritti politici*, introduzione e cura di F. Barbagallo, Bari, De Donato, 1981, p. 52.

¹⁹ Così A. Serpieri, *La Bonifica nella storia e nella dottrina*, Bologna, Edizioni Agricole, 1957, p. 76.

²⁰ P. Grossi, «Un altro modo di possedere». *L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, Giuffrè, 1977, p. 280.

²¹ P. Villari, *Le lettere meridionali ed altri scritti sulla questione sociale in Italia*, Firenze, Le Monnier, 1878, p. II.

pensava – avrebbe minato dalle fondamenta la coesistenza pacifica tra la classi sociali. L'ordine sarebbe stato travolto. L'intervento del Parlamento perciò si imponeva. Il mondo della proprietà fondiaria, in particolare nelle regioni del Mezzogiorno, era pressoché immobile e auspicare un'autoriforma sarebbe stato irrealistico. Bisognava agire. Lo Stato non poteva essere impassibile. Anche i possidenti, i primi che avrebbero dovuto temere le conseguenze dell'avanzata delle idee rivoluzionarie, dovevano rimettere in discussione i diritti consolidati, al fine supremo di arginare la minaccia della lotta di classe.

L'età crispina non rappresentò, certo, una svolta epocale, ma sarebbe sbagliato sminuire i segnali di un ripensamento, di un cambio, seppure parziale, di prospettiva, in contrasto con la cultura politica prevalente. Nelle aule parlamentari maturò una certa intolleranza nei confronti dell'uso egoistico della proprietà fondiaria. I richiami ai possidenti, affinché dimostrassero maggiore senso del dovere, si fecero più frequenti e più convinti. All'interno del massimo organo legislativo si avvertì l'importanza di una maggiore distribuzione della terra, come mezzo per garantire, insieme, ordine pubblico, aumento della produzione e un miglioramento generale della qualità della vita dei contadini. A fatica si fece largo una nuova concezione, che ebbe anche un accento moralistico. Nella relazione allegata alla sua proposta di legge, il deputato Beniamino Pandolfi scrisse che

porre una sovraimposta sui terreni abbandonati, incolti o quasi incolti, è la più morale fra tutte le imposte, perché rappresenta la giusta punizione di coloro che non avendo né capacità né volere di coltivare terre, che ebbero in retaggio, hanno recato alla società offesa più crudele, spopolando le terre, impoverendo il paese, defraudando l'erario, disintegrando le famiglie degli agricoltori, obbligandole a concentrarsi nelle città o ad emigrare²².

1. *Il progetto Boselli per la Sardegna*. Il 28 febbraio del 1894 Paolo Boselli, ministro dell'Agricoltura, industria e commercio, presentò un progetto di legge rivolto al miglioramento agrario della Sardegna²³. Il progetto, misurato e concreto, si proponeva anzitutto di porre un termine alle controversie esistenti sui terreni demaniali ex ademprivili (gli ademprivi erano la forma tradizionale di usi civici del villaggio sardo)²⁴. La metà degli articoli, infatti, erano dedicati

²² AP, *Camera, Documenti*, Leg. XVIII, Sess. I, p. 15, relazione di presentazione del progetto di legge Pandolfi.

²³ Il progetto fu presentato di concerto con il ministro delle Finanze, Sidney Sonnino, col presidente del Consiglio, Francesco Crispi, e col ministro di Grazie e giustizia, Vincenzo Calenda di Tavani. Qualche cenno sul progetto Boselli in F. Atzeni, *Riformismo e modernizzazione. Classe dirigente e questione sarda tra Ottocento e Novecento*, Milano, Franco Angeli, 2000, pp. 63-65.

²⁴ AP, *Camera, Documenti*, Leg. XVIII, Sess. I, AC n. 321, p. 4, relazione di presentazione del progetto di legge Boselli. A proposito degli ademprivi, in particolare: A. Mattone, *Salti*,

a definire la procedura per porre fine alle numerose controversie nate dall'abolizione degli ademprivi: liti giudiziarie fra demanio e Comuni, fra Comuni e Comuni, fra privati e demanio, fra privati e Comuni. L'obiettivo era trasformare i conflitti, causa di pesanti ripercussioni sulla comunità, in «amichevoli transazioni», attraverso un «sommario inappellabile giudizio» di due giunte di arbitri (una per la provincia di Cagliari e una per quella di Sassari)²⁵.

L'ambizione del Governo però non era soltanto quella di risolvere i gravi problemi giudiziari. Boselli era convinto che occorre stabilire precise condizioni per fare seguire lo sfruttamento agricolo alla privatizzazione delle terre. Il progetto di legge stabiliva perciò che le giunte di arbitri avrebbero diviso in quote, non inferiori a cinque ettari di estensione, i terreni ex ademprivi demaniali e comunali che, in un secondo momento, sarebbero stati concessi in enfiteusi, alienati o in fitto per un sessantennio²⁶. Le disposizioni prescrivevano inoltre che all'atto della vendita dovessero essere definite le condizioni per la coltivazione o la forestazione, la costruzione di case coloniche e di stalle²⁷, e impedivano ai concessionari e agli acquirenti di cedere i beni avuti in concessione o acquistati per un periodo di dodici anni. Così si affermava il principio dell'inalienabilità temporanea del podere²⁸, che avrebbe dovuto stabilizzare e razionalizzare il mercato della piccola proprietà.

La scelta legislativa maggiormente apprezzata dagli agrari sardi riguardava la concessione, ai coltivatori che ne avessero fatto richiesta, dell'«opera dei condannati alla reclusione» ammessi a scontare la pena dei lavori forzati (art. 14)²⁹. In questo modo, secondo Boselli, si sarebbero compiuti importanti lavori di

ademprivi, cussorgie. I domini collettivi sul pascolo nella Sardegna medievale e moderna (secoli XI-XIX), in *La pastorizia mediterranea. Storia e diritto (secoli XI-XX)*, a cura di A. Mattone, P.F. Simbula, Roma, Carocci, 2011, pp. 170-253; Id., *Nel crepuscolo degli usi collettivi in Sardegna. Dall'introduzione della «proprietà perfetta» all'abolizione dei diritti di ademprivio (1820-65)*, in *La Sardegna nel Risorgimento*, diretta da A. Atzeni, A. Mattone, Roma, Carocci, 2014, pp. 481-589; mi permetto di rimandare anche al mio contributo: *Il dibattito sulla proprietà fondiaria in Sardegna nel Parlamento del Regno d'Italia (1961-65)*, in *La Sardegna nel Risorgimento*, cit., pp. 609-633.

²⁵ AP, Camera, Documenti, Leg. XVIII, Sess. I, AC n. 321, p. 4, relazione di presentazione del progetto di legge Boselli.

²⁶ I terreni ex ademprivi per essere concessi dovevano essere liberi da servitù e condominio (art. 9).

²⁷ L'art. 10 prevedeva, fra l'altro, che in caso di speciali condizioni il pagamento poteva avvenire a rate senza corresponsione di interessi, e poteva iniziare nel terzo anno dall'acquisto (AP, Camera, Documenti, Leg. XVIII, Sess. I, AC n. 321, progetto di legge).

²⁸ A proposito del divieto di alienazione, C.A. Funaioli, *Divieto di alienazione (dir. priv.)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1964, vol. XIII, pp. 401-404; E. Scuto, *Inalienabilità*, in *Novissimo digesto italiano*, diretto da A. Azara ed E. Erula, Torino, Utet, 1962, vol. VIII, pp. 475-479.

²⁹ AP, Camera, Documenti, Leg. XVIII, Sess. I, AC n. 321, art. 14 del progetto di legge.

bonifica, di irrigazione e di trasformazione agraria con meno oneri per i privati e lo Stato³⁰. Il provvedimento, peraltro, recepiva i voti più volte espressi dal Consiglio di agricoltura, che aveva auspicato la creazione di colonie penali mobili per compiere quei lavori strutturali di cui l'agricoltura necessitava³¹. Nel disegno di legge trovavano spazio anche le disposizioni sulla permuta di piccoli appezzamenti, una misura rivolta a ridimensionare la frammentazione e la dispersione dei poderi. Boselli, dimostrando di conoscere lo stato della proprietà isolana, riconosceva nell'«eccessivo frazionamento» una delle cause del mancato sviluppo delle aziende agricole³². Del resto, già qualche anno prima Francesco Salaris, commissario per la circoscrizione Sardegna dell'inchiesta agraria Jacini, aveva osservato che nell'isola i latifondi si contavano «sulle dita di una mano». Quelli che passavano per proprietari possedevano 200, 300, e anche 400 microscopici appezzamenti, non solo divisi, ma anche distanti due, tre chilometri l'uno dall'altro³³. Eppure l'introduzione di norme specifiche sulla permuta coattiva dei terreni non raccolse il consenso del Consiglio d'agricoltura che, timoroso di ledere l'inviolabilità della proprietà, dimostrò un

³⁰ L'amministrazione carceraria poteva prevedere anche «colonie penali mobili» per facilitare l'utilizzo dei detenuti nei lavori forzati (art. 15).

³¹ *AP, Camera, Documenti*, Leg. XVIII, Sess. I, AC n. 321, p. 4, relazione di presentazione del progetto di legge Boselli. La ricerca compiuta nelle carte del Consiglio di agricoltura, conservate presso l'Archivio centrale dello Stato, non ha dato risultati soddisfacenti. I documenti conservati presso l'Acs, in realtà, non danno dei riferimenti sull'effettivo e continuativo funzionamento dell'organo. Non sono stati rinvenuti i verbali delle adunanze. La documentazione evidenzia, però, una grande disputa tra coloro che ambivano a farne parte; ma allo stesso tempo anche le numerose assenze per le difficoltà di raggiungere la capitale. Nelle intenzioni del Governo, il Consiglio d'agricoltura avrebbe dovuto rinsaldare l'alleanza fra i proprietari e l'esecutivo. Era un altro modo – come si trova scritto nelle carte – di «rappresentanza agraria», e serviva, fra l'altro, per «concordare» insieme ai leader del movimento dei proprietari le misure normative da prendere. In particolare, il Consiglio d'agricoltura sosteneva la necessità della colonizzazione interna per lo sviluppo dell'agricoltura (ACS, *Ministero dell'Agricoltura, industria e commercio, Direzione generale Agricoltura*, b. 8, ff. 101-103). Sul Consiglio di agricoltura, M. Malatesta, *Stato liberale e rappresentanza dell'economia. Il Consiglio di agricoltura*, in «Italia contemporanea», 1986, 162, pp. 66-83.

³² *AP, Camera, Documenti*, Leg. XVIII, Sess. I, AC n. 321, p. 4, relazione di presentazione del progetto di legge Boselli. In Sardegna, invece, c'era chi proponeva l'espropriazione forzata delle piccole frazioni di terreno come un mezzo per arrivare al «riordinamento territoriale»: A. Cadoni, *Economia rurale della Sardegna*, in «Rivista economica della Sardegna», 1876, pp. 34-41.

³³ *Atti della Giunta per la Inchiesta agraria e sulle condizioni della classe agricola. Relazione del commissario comm. Francesco Salaris* (vol. XIV, fasc. I), ora in *Le inchieste parlamentari sulla Sardegna dell'Ottocento. 2. L'inchiesta Salaris e la relazione Pais Serra*, a cura di M. Brigaglia, Sassari, Edes, 1994, p. 156.

forte scetticismo³⁴. Il Governo, d'altra parte, non ritenne opportuno insistere, e proporre una disposizione così rilevante senza il sostegno dell'organo più vicino alle posizioni dei proprietari terrieri, e le misure sulla permuta coattiva caddero. Fu invece un segnale importante, la dimostrazione di un'attenzione maggiore nei confronti dei piccoli coltivatori, il limite imposto ai diritti del creditore, che non avrebbe potuto vantare ragioni sulla casa colonica abitata dal concessionario (e sul terreno adiacente di due ettari) per un periodo di dodici anni dal giorno dell'acquisito possesso. Boselli precisava di prendere come esempio la legislazione di alcuni Stati nordamericani (l'Illinois, New York, il Minesota e la Luisiana) che dichiarava inalienabile «il dominio» sul quale la famiglia domiciliava³⁵. In questo modo i lavoratori avrebbero avuto una significativa garanzia. Al contempo, però, il ministro dell'Agricoltura richiamava alla prudenza, perché non sarebbe stato questo disegno di legge a soddisfare tutte le aspettative dei sardi. Boselli riconosceva, meglio di chi lo aveva preceduto, che non tutti i terreni ex ademprivili potevano essere soggetti ad un'«utile trasformazione agraria» e precisava che le cifre da considerare erano di gran lunga inferiori a quelle ufficialmente in possesso del ministero (cioè erano complessivamente inferiori ai 92' 100.89.86 ha): molti terreni si trovavano in zone montuose, meglio adatte alla coltura forestale e al pascolo, e altri in località malariche, dove era a rischio anche la sicurezza delle persone³⁶. Alla Camera, il progetto di legge raccolse importanti adesioni a partire dal dibattito negli Uffici. Secondo il deputato sardo Pais Serra, membro del secondo Ufficio, il progetto era nell'insieme buono e il lavoro dei condannati «utilissimo». Favorevoli alla legge si dichiararono anche Cao Pinna e Cocco Ortu. La rappresentanza sarda, unita, si schierò a sostegno dell'operato del Governo, dimostrando un'insolita fiducia nei confronti dell'iniziativa statale³⁷. In realtà, non emerse un'opposizione, anche se più deputati rimarcarono la scarsa

³⁴ Cfr. *AP, Camera, Documenti*, Leg. XVIII, Sess. I, AC n. 321, p. 4, relazione di presentazione del progetto di legge Boselli.

³⁵ Ivi, p. 5. Boselli qui riprendeva le idee di Ippolito Santangelo Spoto: cfr. *La Sardegna si può e si deve colonizzare ad «Homestead»*, in «Rassegna di scienze sociali e politiche», IX, 1891, 1, pp. 692-715; *Sul disegno di legge Chimirri per la colonizzazione della Sardegna e su la legge per la alienazione del bosco di Montello*, in «Rassegna di scienze sociali e politiche», X, 1892, 1, pp. 463-490.

³⁶ La rilevazione dell'ampiezza dei terreni non era certo un'operazione semplice, a causa soprattutto delle numerose contestazioni aperte (*AP, Camera, Documenti*, Leg. XVIII, Sess. I, AC n. 321, pp. 2-3, relazione di presentazione del progetto di legge Boselli). In generale, C. Ferrante, *La realizzazione del catasto fondiario in Sardegna*, in *La Sardegna nel Risorgimento*, cit., p. 591-607.

³⁷ Il progetto, fra l'altro, stabiliva che il ricavato della vendita e delle concessioni sarebbe stato destinato all'«esclusivo beneficio» dell'agricoltura della Sardegna (*AP, Camera, Documenti*, Leg. XVIII, Sess. I, AC n. 321, p. 4, relazione di presentazione del progetto di legge Boselli e art. 11 del progetto).

possibilità di rendita dei terreni, i problemi legati alla malaria e alle bonifiche, le difficoltà connesse ai trasporti³⁸. Ottenuto dunque il sostegno degli Uffici, il passaggio in Commissione, presieduta da Cocco Ortu, si rivelò rapido e agevole. Furono sufficienti due sedute per concludere i lavori con l'approvazione di una lunga relazione³⁹. Il relatore, l'avvocato piemontese Vincenzo Bertolini, affermava ottimisticamente che «fortunate condizioni di clima e di suolo» permettevano «una produzione [agricola] assai abbandonate, ricca e svariata». Gli scrittori classici, ricordava Bertolini ai deputati, consideravano la Sardegna il granaio della Roma repubblicana⁴⁰. Lo Stato sabaudo, prima, e quello italiano, poi, avevano tentato di riportare agli antichi splendori l'agricoltura sarda introducendo la proprietà privata nei terreni dove ancora dominava la proprietà collettiva. Questa operazione, però, ammetteva Bertolini – ma si può dire che lo riconoscesse anche la Commissione che approvò il testo della relazione – non aveva portato i «benefici effetti che se ne attendevano»: la popolazione, poco numerosa, non aveva i mezzi per trasformare le terre incolte⁴¹. L'intervento dello Stato in questo caso sarebbe stato perciò necessario.

Il disegno di legge elaborato dal Governo, in linea di massima, veniva approvato. Le poche e più significative modifiche introdotte dai commissari al progetto ministeriale riguardavano la durata della concessione in fitto (art. 9), la ripartizione dei sussidi (art. 11), l'utilizzo dei condannati nelle opere di bonifica (art. 14) e la protezione dal credito della casa colonica, della stalla e del terreno adiacente (art. 18)⁴². L'unità di intenti fra il ministro Boselli, gli Uffici e la Commissione, si rivelò tuttavia inutile. L'iter legislativo si interruppe. Il disegno di legge non arrivò in aula per la discussione. È difficile provare le cause

³⁸ ASCD, *DPLIC*, Leg. XVIII, Sess. I, vol. 593, AC n. 321, cc. 39-42, verbali degli Uffici.

³⁹ Compongono la Commissione, presieduta da Cocco Ortu, Bertolini, Cao Pinna, Chiaradia, Chinaglia, Lojodice, Ottavi, Solinas Apostoli e Zucconi. La Commissione valutò l'opportunità di incoraggiare l'immigrazione di agricoltori da altre regioni d'Italia concedendo loro gratuitamente i terreni ex ademprivili; ma la proposta fu giudicata complicata da realizzare e fu abbandonata, in particolare per le difficoltà di reperire i capitali necessari a garantire la produzione nei primi anni di attività (ASCD, *DPLIC*, Leg. XVIII, Sess. I, vol. 593, AC n. 321, cc. 36-37, verbali della Commissione).

⁴⁰ *AP, Camera, Documenti*, Leg. XVIII, Sess. I, AC n. 321-A, pp. 1-2, relazione della Commissione.

⁴¹ In più, sottolineava Bertolini, l'alienazione dei terreni ademprivili ebbe delle conseguenze devastanti sulle foreste dell'isola. Alla «distruzione vandalica» dei boschi non seguì il rimboschimento. La Sardegna, in pochi anni, fu privata delle sue foreste (*AP, Camera, Documenti*, Leg. XVIII, Sess. I, AC n. 321-A, pp. 1-2, pp. 5-6, relazione della Commissione). Cfr. A. Mattone, *Le origini della questione sarda. Le strutture, le permanenze, le eredità*, e M.L. Di Felice, *La storia economica dalla «fusione perfetta» alla legislazione speciale (1847-1905)*, entrambi in *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità ad oggi. La Sardegna*, a cura di L. Berlinguer, A. Mattone, Torino, Einaudi, 1998, rispettivamente pp. 62-76 e pp. 310-314.

⁴² *AP, Camera, Documenti*, Leg. XVIII, Sess. I, AC n. 321-A, progetto della Commissione.

di questo abbandono: forse influirono sia la generale crisi che attraversava il Paese e metteva in difficoltà il terzo Governo Crispi nella primavera del 1894, sia il passaggio del promotore, Boselli, dal ministero dell'Agricoltura, industria e commercio al ministero delle Finanze⁴³.

2. *La «legge agraria» di Napoleone Ferraris.* Nella primavera del 1894, in seguito alla rinnovata attenzione nei confronti della grave arretratezza delle campagne meridionali e alla centralità che il conflitto fra contadini e proprietari, scoppiato con straordinaria violenza in Sicilia, aveva conquistato all'interno del dibattito politico, si moltiplicarono le proposte di legge, le discussioni, gli interventi, le interrogazioni sulla questione fondiaria. L'anno si era aperto con la prima riunione della Commissione incaricata di studiare e proporre le modificazioni da introdurre alla normativa sui contratti agrari e sul contratto di lavoro, nominata con decreto dai ministeri di Grazia e giustizia e di Agricoltura, industria e commercio il 2 settembre 1893. Presieduta da Chimirri, ne facevano parte, fra gli altri, Arcoleo, Bodio, Fortis, Angelo Majorana Calatabiano, Miraglia, Nitti, Orlando, e inizialmente anche Salandra e Sonnino, poi dimessisi perché entrati a fare parte del Governo. Personalità di indiscusso valore venivano quindi chiamate a coadiuvare l'opera tecnica dell'esecutivo in un contesto in cui le scelte tecniche avrebbero potuto avere risvolti politici e sociali assai rilevanti. Nitti coglieva fino in fondo questo aspetto e auspicava un mutamento di rotta. Già dalla prima riunione, infatti, aveva sostenuto che sarebbe stata «improficua» qualunque discussione che si fosse limitata al solo lato giuridico dei contratti, «senza aver riguardo all'essenza dei medesimi», e quindi al modo in cui si sarebbe effettuata «la ripartizione del prodotto» (cioè della terra). E poi aveva aggiunto: «Se noi vorremo fare dell'estetica giuridica e non delle leggi agrarie faremo opera vara e superflua»⁴⁴. L'orientamento che prevalse, però, era diverso rispetto a quello indicato da Nitti. La Commissione seguì un approccio strettamente giuridico, ben confinato all'interno della materia dei contratti agrari, senza nessuna ambizione di presentare una legge agraria.

⁴³ Sulla crisi del 1894, cfr. C. Duggan, *Creare la nazione. Vita di Francesco Crispi*, Roma-Bari, Laterza, 2000, pp. 765-792; S. Rogari, *Alle origini del trasformismo. Partiti e sistema politico nell'Italia liberale (1861-1914)*, Roma-Bari, Laterza, 1998, pp. 104-107; F. Barbagallo, *Da Crispi a Giolitti. Lo Stato, la politica, i conflitti sociali*, in F. Barbagallo, G. Barone, M. Degl'Innocenti, L. Mangoni, M.G. Rossi, F. Socrate, *Storia d'Italia*, vol. III, *Liberalismo e democrazia 1887-1914*, a cura di G. Sabbatucci, V. Vidotto, Roma-Bari, Laterza, 1995, pp. 35-44; ancora fondamentale Manacorda, *Dalla crisi alla crescita*, cit.

⁴⁴ Ministero di Grazia e giustizia, Ministero di Agricoltura, industria e commercio, *Commissione per i contratti agrari e per il contratto di lavoro. Verbalì delle adunanze. Parte I. Contratti agrari*, Roma, G. Bertero, 1895, p. 5, seduta dell'8 gennaio 1894 (antimeridiana), intervento di Nitti. In generale, cfr. F. Barbagallo, *Francesco S. Nitti*, Torino, Utet, 1984.

Nel frattempo, con minore probabilità di riuscita, si adoperarono singoli deputati. Uno di questi, l'avvocato Napoleone Ferraris, eletto più volte alla Camera nel collegio di Castel San Giovanni e in quello della provincia di Piacenza senza però lasciare molte tracce della sua esperienza politico-parlamentare, presentò una proposta di legge che non ebbe successo: non fu «presa in considerazione» dalla Camera e neppure sarebbe stata stampata negli Atti parlamentari⁴⁵. Tuttavia la sua era una proposta interessante, che si presentava coraggiosamente con la qualifica inequivocabile, pure se non appropriata, di «legge agraria». In nessun articolo Ferraris proponeva di sottrarre la proprietà del fondo al legittimo proprietario o di redistribuire la terra ai contadini attraverso una legalizzata azione di esproprio. La «legge agraria» costringeva il proprietario alla coltivazione, preoccupandosi principalmente dell'aumento della produzione agricola, tanto che la proposta di legge metteva al centro il proprietario, i suoi doveri e i suoi interessi, e non certo le misere condizioni dei lavoratori delle campagne e l'accesso di essi alla proprietà.

La proposta di legge Ferraris, che probabilmente anche per il promotore non aveva molte speranze di raccogliere significativi consensi, se condotta in porto avrebbe obbligato ogni possessore di un fondo (in grado di produrre) a impiantarvi una coltivazione⁴⁶. Non era prevista nessuna differenza fra piccoli, medi e grandi proprietari. E neppure veniva distinta la realtà delle campagne meridionali dall'agricoltura capitalistica settentrionale. Una commissione, nominata dal prefetto, avrebbe avuto l'incarico di controllare il territorio e individuare i poderi rimasti incolti (art. 2). Il proprietario del fondo incolto avrebbe dovuto coltivare il terreno entro un anno, altrimenti sarebbe incorso, anzitutto, in un'ammenda pecuniaria (art. 4); ma si sarebbe potuto liberare dall'obbligo di coltivare cedendo il fondo in enfiteusi, così l'obbligatorietà di coltivare sarebbe gravata sull'enfiteuta (art. 5). La proposta di legge, in definitiva, aveva l'intento di fare dipendere il pieno esercizio del diritto di proprietà dalla coltivazione. Un salto comunque notevole. Al proprietario che avrebbe coltivato direttamente i suoi terreni sarebbe stata ridotta di due decimi l'imposta fondiaria (art. 6). Una cassa di previdenza avrebbe garantito sussidi sia ai proprietari che ai lavoratori (art. 10). Questo insieme di obblighi e ricompense veniva completato con l'aumento della tassa di introduzione dall'estero del

⁴⁵ L'*iter* delle proposte di iniziativa parlamentare era parzialmente diverso rispetto a quello dei progetti di iniziativa governativa. Alla Camera, le proposte di legge dovevano ottenere l'autorizzazione alla lettura in aula da almeno tre Uffici. Se questi acconsentivano, il deputato proponente poteva illustrare all'assemblea la proposta di legge, e soltanto un oratore poteva intervenire contro la «presa in considerazione». Soltanto dopo il voto a favore dell'assemblea la proposta continuava il suo *iter* con le stesse regole di un disegno di legge di iniziativa governativa.

⁴⁶ ASCD, *DPLIC*, Leg. XVIII, Sess. I, vol. 601, AC n. 66, c. 96, art. 1 della proposta di legge Ferraris.

frumento, della segale, dell'avena e della farina, mentre veniva abolito ogni altro dazio interno sulle farine e sul pane (art. 13)⁴⁷. Al di là del semplicismo che caratterizza la proposta Ferraris, si ricava, però, l'ambizione del legislatore di distinguersi dal passato e di cambiare passo.

3. *La proposta Pandolfi per l'istituzione dei beni di famiglia*. Il 10 marzo 1894, il deputato Beniamino Pandolfi, ingegnere di ponti e strade e ufficiale del genio, presentò alla Camera un disegno di legge ben articolato per l'istituzione dei beni di famiglia⁴⁸. Originale e innovativa, la proposta di legge si proponeva di introdurre nell'ordinamento un nuovo istituto – ha osservato Giovanni Giacobbe – «nelle sue caratteristiche tipiche estraneo alla legislazione italiana, e, forse, alla tradizione e ai costumi italiani»⁴⁹. La dottrina del tempo individuava, fondamentalmente, tre caratteri giuridici dei beni di famiglia: l'insequestrabilità, la non ipotecabilità e l'inalienabilità assoluta⁵⁰. Era perciò un istituto che derogava e restringeva diritti «sacri», costituzionalmente affermati dallo Statuto albertino.

Nato a Napoli, ma più volte eletto nei collegi siciliani di Nicosia e Catania, parlamentare assiduo, anche se poco incline ad azioni personali, il marchese Pandolfi avanzava questa proposta mentre il mondo politico guardava con preoccupazione alla rivolta dei Fasci siciliani, allo stato d'assedio proclamato da Crispi, alla grave situazione della finanza pubblica. Pandolfi accusava il Governo di non aver studiato il problema sociale «come e quanto si meritava, per separare nettamente le giuste domande dei lavoratori dalle pretese irragionevoli e brutali». Ben presto, avvertiva, «un rivolgimento sociale avrebbe minacciato Governo, Parlamento ed istituzioni»⁵¹. E dunque, per scongiurare una crisi dello Stato che alla fine dell'Ottocento gli sembrava quasi inevitabile, sarebbe stato necessario proteggere per via legislativa la famiglia e tutelare la piccola proprietà fondiaria. Così anche l'Italia avrebbe seguito la legislazione di alcuni fra gli Stati più avanzati del tempo (in particolare, gli Stati Uniti, la Germania e

⁴⁷ Ivi, cc. 96-99.

⁴⁸ Manca persino un breve profilo biografico di Pandolfi, che pure fu parlamentare per oltre vent'anni, dal 1876 al 1897. Nel portale storico della Camera dei deputati risulta laureato in architettura. Si vedano i giudizi particolarmente severi di D. Farini, *Diario di fine secolo (1896-1899)*, a cura di E. Morelli, Roma, Bardi, 1962, vol. II, pp. 1021 e 1072.

⁴⁹ G. Giacobbe, *Beni di famiglia*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1959, vol. V, p. 238. Gli studi italiani sui beni di famiglia sono ancora poco numerosi, nonostante l'istituto sia particolarmente interessante e in alcuni Paesi europei, come in Francia, abbia avuto una straordinaria fortuna.

⁵⁰ L. Luzzatti, *La tutela economica giuridica e sociale della piccola proprietà*, Roma, Tipografia editrice nazionale, 1913, p. 194.

⁵¹ AP, Camera, Documenti, Leg. XVIII, Sess. I, AC n. 338, pp. 1-2, relazione di presentazione della proposta di legge Pandolfi.

la Francia) che avevano già predisposto una serie di provvedimenti per istituire i beni di famiglia⁵². Il modello ideale a cui tendere doveva essere soprattutto la Francia, perché lì vi erano nove milioni di famiglie con un appezzamento di terra mentre in Italia non arrivavano a tre milioni. Questa differenza, secondo Pandolfi, era la causa della crisi del Regno d'Italia e la ragione della forza della nazione francese⁵³. Lo Stato quindi doveva intervenire nella distribuzione della proprietà, istituendo le masserie (o beni di famiglia), cioè quella «proprietà sufficiente» ad assicurare al nucleo familiare l'esistenza e l'indipendenza⁵⁴. Non solo, doveva anche dichiarare la masseria inalienabile, indivisibile, in modo che potesse trasmettersi integra nella sua forma da un soggetto ad un altro⁵⁵.

La proposta Pandolfi riconosceva, più che l'inviolabilità della proprietà individuale, l'inviolabilità della proprietà familiare, perché era questa che avrebbe dovuto rappresentare «il diritto naturale dell'unità collettiva»⁵⁶. La concezione liberale «classica», che idealizzava la proprietà individuale a disposizione del singolo, in qualche modo veniva messa in discussione. L'integrità del nucleo familiare assumeva sia un valore giuridico e sociale sia una rilevanza economica e politica. Non che il ruolo esercitato dalla famiglia nella storia della proprietà fondiaria fosse di per sé una novità. La storiografia ha documentato innumerevoli casi di famiglie impegnate a salvaguardare i propri patrimoni attraverso le pratiche successorie o i matrimoni strategici. La singolarità della proposta pandolfiana consisteva nel presentare all'attenzione della classe politica di tendenze liberali l'idea della proprietà familiare soggetta a vincoli normativi che ne avrebbero impedito la divisibilità, la vendita e limitato la trasmissione. Il pensiero non poteva che ritornare al fedecommesso, diffusosi in Europa soprattutto in età moderna (anche se già presente nel diritto romano) per preservare intatto il patrimonio terriero delle grandi famiglie nobiliari⁵⁷.

⁵² Alla relazione della Commissione furono non a caso allegati il progetto di legge presentato al Reichstag e quello presentato al Parlamento francese sull'istituzione dei beni di famiglia. Il primo stabiliva che ogni suddito dell'Impero germanico dell'età di 24 anni aveva il diritto di possedere un bene di famiglia, che era indivisibile e non poteva essere trasmesso a più eredi (cfr. *AP, Camera, Documenti*, Leg. XVIII, Sess. I, AC n. 338-A, pp. 27-28, allegato A). Il progetto francese rimandava all'esperienza degli Stati Uniti d'America, da cui si ricavano le considerazioni (positive) di ordine sociale ed economico sull'istituzione dei beni di famiglia (ivi, pp. 29-31, allegato B).

⁵³ *AP, Camera, Documenti*, Leg. XVIII, Sess. I, AC n. 338, pp. 10, relazione di presentazione della proposta di legge Pandolfi.

⁵⁴ Ivi, p. 12, ma cfr. anche l'art. 1 della proposta di legge.

⁵⁵ Ivi, art. 3 della proposta di legge.

⁵⁶ Ivi, p. 10, relazione di presentazione della proposta di legge Pandolfi.

⁵⁷ Santangelo Spoto, però, spiegava bene la differenza fra il fedecommesso e la proposta di legge Pandolfi, perché essa istituiva vincoli, non privilegi, e soprattutto era rivolta ai piccoli coltivatori e non agli aristocratici. Insomma, aveva un intento assolutamente diverso

Se dunque le idee di Pandolfi rimandavano involontariamente all'Antico regime, egli, tuttavia, si sforzava di trovare le argomentazioni a sostegno della sua proposta di legge nella venerata storia antica. Nei classici greci intravedeva l'autorità dei capi famiglia: Platone nella *Repubblica* e Aristotele nella *Politica* avevano proposto «leggi severe» per regolare i matrimoni e la procreazione⁵⁸. Ricordava, per meglio giustificare la sua iniziativa, che il diritto dei Quiriti si fondava sull'inviolabilità della proprietà, sui «diritti illimitati e [sul] carattere religioso del capo di famiglia»⁵⁹. E in quest'ottica non mancavano le citazioni di Plinio, che aveva descritto il Lazio come una regione «opulentissima e fertilissima»⁶⁰. Pandolfi giungeva quindi alla conclusione che il rapporto fra proprietà fondiaria e famiglia era stata la fortuna di Roma e la fonte delle virtù civiche del popolo.

Il richiamo ideale all'antichità, però, non sarebbe stato sufficiente per conquistare il consenso del Parlamento, e perciò Pandolfi si impegnò per intercettare il sostegno dei parlamentari fautori della colonizzazione interna, di quelli legati ad una concezione rurale e cattolica della famiglia come cellula base e fondamentale dello Stato, dei rappresentanti più attenti alle istanze sociali dei contadini e ai problemi delle campagne meridionali. Al contempo, si sforzò di non irritare i deputati più vicini agli interessi dei ricchi proprietari terrieri settentrionali e dei latifondisti meridionali, galvanizzati anche dalla nascita di un'organizzazione nazionale di rappresentanza della proprietà fondiaria⁶¹. Pandolfi quindi si mosse con circospezione, ma finì per oscillare tra posizioni innovatrici, sostenendo che una distribuzione generale delle terre sarebbe stata «utile e morale» e per nulla offensiva del diritto di proprietà, e posizioni conservatrici, affermando la necessità di un ritorno allo Statuto e ai principi fondamentali dello Stato, sintetizzati nella famiglia, nella patria e in Dio. «La mia proposta – dichiarò alla Camera per tranquillizzare i molti perplessi – non è teoria socialista, ma teoria liberale, schiettamente liberale. [...] Dovrebbero accoglierla con simpatia tutti coloro che si dicono conservatori»⁶².

In realtà, l'autore del disegno di legge si era ispirato all'opera di un importante giurista, che già aveva influenzato il progetto di legge Chimirri per la colonizza-

rispetto al fedecomesso (I. Santangelo Spoto, *Il fidecomesso democratico. Note critiche alla proposta dell'on. Pandolfi per la istituzione dei «beni di famiglia»*, in «Archivio giuridico», LIII, 1894, 5, pp. 459-507).

⁵⁸ AP, Camera, Documenti, Leg. XVIII, Sess. I, AC n. 338, p. 8, relazione di presentazione della proposta di legge Pandolfi.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ Ivi, p. 9.

⁶¹ In generale, cfr. S. Rogari, *Proprietà fondiaria e modernizzazione. La Società degli agricoltori italiani (1895-1920)*, Milano, Franco Angeli, 1994.

⁶² AP, Camera, Discussioni, Leg. XVIII, Sess. I, tornata del 10 marzo 1894, pp. 7105-7106, intervento di Pandolfi.

zione della Sardegna⁶³, Ippolito Santangelo Spoto: uno dei primi autori, se non il primo in assoluto, a diffondere in Italia gli studi sulla *Homestead* americana e sull'*Höferecht* tedesco⁶⁴. Anche la tempistica è significativa: nello stesso anno in cui il deputato eletto in Sicilia presentava la sua proposta di legge, Santangelo Spoto dava alle stampe una monografia intitolata *La legislazione civile ed i beni famiglia in rapporto all'Homestead ed all'Höferecht*⁶⁵. Secondo Santangelo Spoto, sarebbe stato sufficiente un rapido sguardo alle legislazioni straniere per comprendere l'importanza dei beni di famiglia. Gli Stati Uniti, attraverso l'*Homestead*, avevano scelto sia di proteggere la famiglia, mettendola al sicuro dalle speculazioni del mercato, sia, al contempo, di «moltiplicare il numero dei proprietari del suolo»⁶⁶. La Germania con l'*Höferecht* si era prefissata l'intento di conservare «una parte della proprietà domestica, detta bene di famiglia», riconosciuta «dalla legge e dai terzi, nella sua unità e nella sua integrità per la famiglia, della quale si vuole, con giusta premura, assicurare la permanenza sul luogo d'origine»⁶⁷. L'Italia avrebbe dovuto, senza preconcetti ma con scrupolo, studiare la legislazione degli Stati più avanzati, e prendere esempio.

Se una parte della dottrina giuridica accolse l'iniziativa pandolfiana con vivo interesse e inconsueta soddisfazione, non altrettanto fecero il Governo e il Parlamento. La proposta di legge suscitò più di qualche perplessità negli ambienti governativi. Boselli, ministro dell'Agricoltura, industria e commercio, avvertì:

Sarà benefica quanto volete ma è una forma di maggiorasco che io dubito molto si possa conciliare coi nostri costumi, dubito anzi che lungi dal restringere i legami della famiglia ponga invece in essa il germe di malumori e di attriti.

E poi rimarcò: «Della piccola proprietà sono anch'io amico: ma vorrei sapere dall'onorevole preopinante parecchie cose. Parla di tutta la proprietà, o solo della proprietà demaniale dello Stato e dei comuni?»⁶⁸. Pandolfi, e Boselli ne era cosciente, si riferiva alla proprietà in generale, e quindi anche a quella dei privati. L'esame nei nove Uffici della Camera si concluse rapidamente, ma purtroppo i verbali sono privi degli elementi essenziali per ricostruire il dibattito (ammesso che si sia tenuta una vera e propria discussione e i deputati non si siano limitati

⁶³ AP, Camera, Documenti, Leg. XVII, Sess. I, AC n. 283.

⁶⁴ I. Santangelo Spoto, *La legislazione civile ed i beni di famiglia in rapporto all'Homestead ed all'Höferecht*, Caserta, Marino, 1894.

⁶⁵ Lo stesso Santangelo Spoto precisava di avere fornito assistenza a Pandolfi nella costruzione del disegno di legge (Santangelo Spoto, *Il fidecommesso democratico*, cit., p. 464).

⁶⁶ Santangelo Spoto, *La legislazione civile ed i beni famiglia*, cit., p. 13.

⁶⁷ Ivi, p. 50.

⁶⁸ AP, Camera, Discussioni, Leg. XVIII, Sess. I, tornata del 10 marzo 1894, pp. 7106-7107, intervento di Boselli.

a una semplice presa d'atto)⁶⁹. In Commissione, Pandolfi fu nominato presidente e Niccolò Maffei – che nel 1881 era stato promotore di una proposta di legge «rivoluzionaria» per autorizzare il Governo ad espropriare con decreto reale per causa di pubblica utilità tutti quei terreni non coltivati annualmente, non rivestiti da boschi e non destinati a prati artificiali⁷⁰ – fu nominato segretario⁷¹. I lavori procedettero speditamente e la proposta raccolse importanti adesioni, fra cui quella prestigiosa di Leopoldo Franchetti⁷². Pandolfi, che intanto era stato nominato relatore, ricevette dalla Commissione il compito di incontrare il ministro dell'Agricoltura e commercio per discutere prima del dibattito in aula eventuali modifiche al testo della proposta di legge, così da conoscere e valutare le intenzioni del Governo⁷³. L'incontro si tenne e, secondo il relatore, fu positivo perché il ministro Augusto Barazzuoli appoggiò la presentazione della proposta nella sua integrità, in attesa dei risultati che sarebbero emersi dalla discussione⁷⁴. In realtà, nella seduta del 29 maggio, il Consiglio dei ministri aveva deliberato di non sostenere l'iniziativa di Pandolfi senza dare pubblicità alla scelta⁷⁵. Il provvedimento continuò il suo *iter* in Commissione, ma non giunse mai in aula. L'aggravarsi della situazione politica ed economica, lo scontro istituzionale fra Crispi e la Camera, le dimissioni dell'esecutivo, i problemi di ordine pubblico e la grave crisi finanziaria non agevolarono i lavori parlamentari. Quando poi, nel giugno del 1894, la posizione di Crispi si rafforzò in seguito agli importanti successi ottenuti in politica interna e internazionale, fu lo stesso presidente del Consiglio che si assunse il compito di presentare un progetto di legge contro i latifondi; ma anche l'iniziativa crispina, come si è detto, si incagliò lungo l'*iter* parlamentare. Rimase agli atti l'interessante relazione della Commissione. Divisa in tre parti (i «vantaggi economici e morali», i «vantaggi giuridici» e i «vantaggi finanziari»), la relazione, che porta in calce la firma di Pandolfi, divenne un autentico

⁶⁹ ASCD, *DPLIC*, verbali degli Uffici, Leg. XVIII, Sess. I, AC. 338, vol. 594, c. 167; i verbali di quasi tutti gli Uffici contengono soltanto l'indicazione della nomina del commissario.

⁷⁰ ASCD, *DPLIC*, Leg. XIV, Sess. I, vol. 349, AC n. 37, proposta di legge Maffei.

⁷¹ Componevano la Commissione, oltre a Pandolfi e Maffei, Aguglia, Borgatta, Galletti, Mel, Nasi, Sacchetti e Scalini.

⁷² L'entusiasmo di alcuni deputati fu tale che Nunzio Nasi – siciliano, professore di filosofia del diritto nell'Università di Roma – propose di estendere gli effetti della legge sui beni di famiglia all'Eritrea (ASCD, *DPLIC*, Leg. XVIII, Sess. I, AC n. 338, vol. 594, cc. 162-163, verbali della Commissione).

⁷³ ASCD, *DPLIC*, Leg. XVIII, Sess. I, AC n. 338, vol. 594, c. 165, lettera di Beniamino Pandolfi a Giuseppe Biancheri, presidente della Camera dei deputati (s.d., ma probabilmente tra la fine di aprile e i primi di maggio del 1894).

⁷⁴ *AP, Camera, Documenti*, Leg. XVIII, Sess. I, AC n. 338-A, pp. 1-2, relazione della Commissione.

⁷⁵ ACS, *Presidenza del Consiglio dei ministri, Verbali del Consiglio dei ministri*, adunanza del 29 maggio 1894.

manifesto politico. Si legge, fra l'altro, che il provvedimento avrebbe arrestato «il processo di dissoluzione» che minacciava la società col «perturbare» la famiglia. La patria potestà avrebbe acquistato maggiore autorità: da un lato, il padre avrebbe avuto il compito di scegliere liberamente l'erede a cui trasmettere integra la proprietà; dall'altro, avrebbe avuto maggiori «obbligazioni morali» nei confronti dei figli minori e dei «discendenti deboli». La famiglia, nel suo complesso, avrebbe conquistato «giuridicamente e moralmente» un maggiore peso sociale⁷⁶. Ad un sistema, quello della colonizzazione interna, attuato attraverso espropriazioni e coercizioni, si sarebbe sostituito un altro sistema, fondato sulla «libertà e il contratto volontario»⁷⁷.

La «certezza di un secolare ed onesto possesso della terra», attraverso la diffusione delle masserie di famiglia, avrebbe portato – prevedeva Pandolfi e di ciò aveva convinto la maggioranza dei membri della Commissione – al ripopolamento delle campagne, alla moltiplicazione della piccola proprietà, alla coltura intensiva ed estensiva, al raddoppio in pochi anni della produzione agricola e al consolidamento della rendita dei possidenti⁷⁸. Sul piano sociale, avrebbe ristabilito l'importanza della famiglia, le virtù operose e modeste, la semplicità dei costumi, moltiplicato i difensori della libertà e della proprietà. Una legge così sconvolgente per gli assetti consolidati nelle campagne italiane probabilmente avrebbe incontrato insuperabili resistenze. La sua attuazione sarebbe stata una rivoluzione, che la classe politica, soprattutto quella al governo, dimostrava di non volere⁷⁹.

⁷⁶ Alla critica mossa da più parti di voler ristabilire il fidecommesso, così da mantenere intatta la trasmissione della proprietà, la Commissione replicò che il fidecommesso era un privilegio per grandi fortune, uno strumento nelle mani dell'aristocrazia, mentre il bene di famiglia era una «regola generale» che avrebbe assicurato un livellamento sociale in tutte le regioni d'Italia (*AP, Camera, Documenti, Leg. XVIII, Sess. I, AC 338-A, pp. 3-5, relazione della Commissione*).

⁷⁷ Ivi, pp. 2-3.

⁷⁸ Ivi, p. 3. La proposta di legge Pandolfi stabiliva, inoltre, l'esenzione per dieci anni delle masserie dall'imposta fondiaria e dalle altre tasse; e chiedeva allo Stato un contributo di un milione per l'istituzione di uffici per l'esecuzione della legge e per il finanziamento di una Cassa centrale autonoma delle masserie (artt. 48, 49, 50). Ciò era possibile, secondo Pandolfi, perché l'aumento della produzione agricola avrebbe prodotto un aumento delle entrate statali. In ogni caso, il Governo avrebbe potuto istituire una nuova «piccolissima tassa» al fine di ricoprire le spese (*AP, Camera, Documenti, Leg. XVIII, Sess. I, AC 338-A, p. 6*).

⁷⁹ Nel 1895 Angelo Mauri, che poi sarebbe stato fra i fondatori del Partito popolare, soffermandosi sulle idee di Pandolfi nel saggio *L'Hofrecht in Italia* (Milano, Tip. di Serafino Ghezzi, 1895), cercò di aprire all'interno del mondo cattolico un dibattito sui beni di famiglia, ma la sua iniziativa non raccolse grande entusiasmo: cfr. A. Cova, *I cattolici italiani e la questione agraria (1874-1950)*, Roma, Studium, 1993, pp. 25-26.

4. *La proposta di legge Rinaldi «in aiuto alla classe povera»*. Nella tornata del 16 marzo 1894, Antonio Rinaldi – deputato della Sinistra costituzionale ed esponente di quella che Paolo Grossi ha definito «dottrina non allineata, assolutamente eterodossa»⁸⁰ – presentò una proposta di legge, intitolata *Provvedimenti agrari*, con un obiettivo ben preciso, esplicitamente dichiarato, «venire in aiuto alla classe povera»⁸¹. Il disegno di legge in sé, tuttavia, non era né poteva apparire innovativo al Parlamento della XVIII legislatura. Anzitutto, si distinguevano le terre in comunali ad uso civico, in terre patrimoniali del Comune, in fondi rustici delle opere pie e in terre appartenenti al patrimonio dello Stato⁸². E poi, provocatoriamente, si chiedeva ai deputati: «Non sarebbe provvido consiglio assegnare [questi beni], contro il corrispettivo di un canone mite, alla classe povera?»⁸³.

Rinaldi, supportando le sue affermazioni con i risultati dell'inchiesta agraria Jacini di una decina d'anni prima, sosteneva che la rendita dei fondi gestiti dai lavoratori sarebbe stata di gran lunga superiore a quella ricavata dalle terre patrimoniali dei comuni e dello Stato. La concessione delle terre sarebbe stata utile per lo sviluppo dell'agricoltura, ma anche la finanza pubblica avrebbe ricavato notevoli benefici. Dal discorso di Rinaldi sembrava che la questione fondiaria fosse rimasta immutata negli anni, e che gli interventi legislativi rivolti ad alienare il demanio statale, le terre comunali e l'asse ecclesiastico non avessero ancora raggiunto nessun importante risultato. La sua percezione, in realtà, era abbastanza diffusa. Anche la XXIV Commissione centrale di sindacato sull'amministrazione dell'asse ecclesiastico, ad esempio, osservava che,

⁸⁰ Grossi, «*Un altro modo di possedere*», cit., p. 232. Per un sintetico profilo biografico di Rinaldi, cfr. E. Guaraldi, *Rinaldi Antonio*, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani (XII-XX secolo)*, diretto da I. Birocchi, E. Cortese, A. Mattone, M.N. Miletti, a cura di M.L. Carlino, G. De Giudici, E. Fabbriatore, E. Mura, M. Sammarco, Bologna, il Mulino, 2013, vol. II, p. 1693.

⁸¹ L'aula doveva votare la «presa in considerazione» della proposta di legge nella tornata del 1° marzo 1894, ma Rinaldi, il promotore, era assente. Fu perciò rimandata al 16 marzo. L'intervento di Rinaldi alla Camera, nella tornata del 16 marzo 1894 (*AP, Camera, Discussioni*, Leg. XVIII, Sess. I, tornata del 16 marzo 1894, p. 7277 e ss.) è stato riprodotto (quasi completamente) nella relazione di presentazione della proposta di legge (*AP, Camera, Documenti*, Leg. XVIII, Sess. I, AC n. 345).

⁸² *AP, Camera, Documenti*, Leg. XVIII, Sess. I, AC n. 345, art. 3 della proposta di legge Rinaldi. Nel manoscritto originale della proposta di legge Rinaldi compaiono alcune note e cancellature, che comunque non cambiano la struttura e l'intento complessivo della proposta: cfr. il testo in ASCD, *DPLIC*, Leg. XVIII, Sess. I, vol. 601, AC n. 73, cc. 131-142.

⁸³ *AP, Camera, Discussioni*, Leg. XVIII, Sess. I, tornata del 16 marzo 1894, p. 7278, intervento di Rinaldi. L'articolo 34 della proposta di legge stabiliva che il canone doveva essere determinato sul valore dei fondi, detratte le imposte prediali e con la riduzione di un quinto. Il mancato pagamento non avrebbe causato la rivalsa del capitale, ma soltanto la riscossione coattiva delle annualità.

nonostante la diminuzione del prezzo, gran parte dei fondi rimanevano invenduti o spesso, dopo più incanti deserti per mancanza di acquirenti, il terreno finiva per arricchire il patrimonio degli speculatori delle aste⁸⁴.

L'iniziativa di Rinaldi, in fondo, metteva in discussione l'idea, diffusa e maggioritaria sia fuori sia dentro il Parlamento, che la soluzione, per la crisi di produttività delle campagne e per i problemi sociali dell'Italia, sarebbe arrivata dalla piccola proprietà individuale. Secondo Rinaldi, infatti, trasformare i proletari in proprietari era un'«opera vana»: le terre assegnate ai contadini senza capitali sarebbero state rapidamente rivendute. Neppure il divieto assoluto di alienazione, però, poteva essere una soluzione: il povero contadino, diventato proprietario, avrebbe aggirato la legge con contratti illegali e fraudolenti. E tantomeno era auspicabile un divieto temporaneo di alienazione, perché il possessore avrebbe comunque ceduto il fondo prima con un contratto irregolare e dopo, al venir meno del divieto, con un contratto a norma di legge⁸⁵. Disposizioni così non avrebbero quindi impedito la formazione dei latifondi privati. La via da seguire, dunque, non era quella della divisione dei terreni in quote e della loro vendita attraverso aste pubbliche, ma quella rappresentata dal sistema collettivista delle terre. Nella rivista «Archivio giuridico», già dal 1877 Rinaldi aveva scritto, più col tono del politico che con quello del giurista: «I cittadini che si sollevano a rivendicare il pieno esercizio degli usi civici fanno opera civile e di buoni padri di famiglia; difendono gl'interessi propri e quelli del paese ove nacquero»⁸⁶. Nell'Emilia, nelle Marche, nella Romagna e nella campagna romana, sosteneva Rinaldi (forse con troppa enfasi), la forma di sfruttamento collettivista della terra aveva funzionato per secoli, garantendo la tranquillità sociale delle popolazioni. Lo stesso, aggiungeva, era accaduto in altri Stati: dalla Svizzera alla Scozia, dall'Austria alla Germania, negli Stati Uniti e fra i popoli slavi⁸⁷.

⁸⁴ AP, Camera, XXIV Relazione della Commissione centrale di sindacato sull'amministrazione dell'Asse ecclesiastico, presentata alla Camera da Sonnino, ministro delle Finanze *ad interim*, il 1° marzo 1894, Leg. XVIII, Sess. I, doc. XXVII. Il ministro dell'Agricoltura, industria e commercio Boselli, invece, riteneva che il sistema delle quotizzazione era stato un «parziale insuccesso», ma non doveva essere condannato, come faceva Rinaldi, «in modo troppo sommario ed assoluto». Boselli sottolineava che la causa del fallimento del sistema delle quotizzazioni doveva essere ricercata soprattutto nella scelta di assegnare i fondi ai nullatenenti senza i mezzi necessari per coltivarli (cfr. AP, Camera, Discussioni, Leg. XVIII, Sess. I, tornata del 16 marzo 1894, p. 7281, intervento di Boselli).

⁸⁵ AP, Camera, Discussioni, Leg. XVIII, Sess. I, tornata del 16 marzo 1894, p. 7279, intervento di Rinaldi.

⁸⁶ A. Rinaldi, *Dei demani comunali e degli usi civici*, in «Archivio giuridico», XVIII, 1877, p. 225.

⁸⁷ AP, Camera, Discussioni, Leg. XVIII, Sess. I, tornata del 16 marzo 1894, p. 7279, intervento di Rinaldi.

Il deputato lucano interveniva per difendere la forma collettivista proprio all'indomani dell'approvazione da parte della Camera del progetto di legge sui domini collettivi nelle provincie dell'ex Stato pontificio⁸⁸. Affermava che non era più accettabile, considerata la situazione delle campagne, respingere la forma collettivista soltanto per «semplice logica giuridica»⁸⁹, e auspicava più capacità di analisi e una posizione meno preconcepita da parte del Parlamento. Rinaldi avrebbe voluto che una classe politica ancora profondamente liberale mettesse in discussione i vantaggi economici e sociali della proprietà privata individuale per sostenere «una sorta di associazionismo forzoso»⁹⁰. La sua proposta di legge disciplinava la costituzione di un'associazione, elevata ad ente morale, a cui concedere la proprietà dei terreni. In questo modo i contadini non avrebbero potuto alienare le quote loro assegnate per la coltivazione⁹¹. Sarebbe stato il possesso della terra, molto più dell'illusione di una piccola proprietà individuale che nello spazio di poco tempo sarebbe stata assorbita dalla grande possidenza, a riportare la pace sociale nelle campagne⁹². L'obiettivo principale, in fondo, era di «risostituire» al rapporto di proprietà quello di uso.

⁸⁸ Durante la discussione in aula il Governo sostenne con prudenza la proposta di legge presentata da Tommaso Tittoni, *Ordinamento dei domini collettivi nelle provincie dell'ex-Stato pontificio* (AP, Camera, Documenti, Leg. XVIII, Sess. I, AC n. 134, la relazione allegata era quella della proposta presentata nella Leg. XVII, Sess. I, AC n. 318). In assenza del ministro di Agricoltura, industria e commercio, impegnato a Torino nell'inaugurazione di un monumento in onore di Quintino Sella, la rappresentanza dell'esecutivo fu assunta dal sottosegretario di Stato per l'Agricoltura e commercio Giulio Adamoli, il quale dichiarò di volere rimanere fuori dalla disputa sugli argomenti a favore e contro la proprietà collettiva. Il Governo non appoggiava la forma individuale o quella collettiva, ma approvava l'intenzione di «regolare la posizione giuridica» di situazioni già esistenti (AP, Camera, Discussioni, Leg. XVIII, Sess. I, tornata del 13 marzo 1894, pp. 7180-7181, intervento di Adamoli). Una «terza via» che in realtà rivelava un notevole cambiamento di rotta. Nel 1894 l'orientamento nei confronti della proprietà collettiva era ormai mutato. I verbali dei dibattiti tenuti in aula dal 13 al 15 marzo sono alquanto significativi. Ancora più indicativo è il risultato finale della votazione: su 208 deputati, 168 votarono a favore. L'80% dei presenti approvava il disegno di legge Tittoni (fondamentale, Grossi, «Un altro modo di possedere», cit., pp. 352-374).

⁸⁹ AP, Camera, Discussioni, Leg. XVIII, Sess. I, tornata del 16 marzo 1894, p. 7279, intervento di Rinaldi.

⁹⁰ G. Liberati, *Antonio Rinaldi e la storia dei comuni meridionali*, in «Risorgimento e Mezzogiorno», XIII, 2002, 25-26, p. 18.

⁹¹ Cfr. AP, Camera, Documenti, Leg. XVIII, Sess. I, AC n. 345, art. 1 della proposta di legge Rinaldi; AP, Camera, Discussioni, Leg. XVIII, Sess. I, tornata del 16 marzo 1894, p. 7279, intervento di Rinaldi. I «poveri, chiamati a far parte dell'associazione, dovevano essere cittadini maggiori di età o minori emancipati, a prescindere dal mestiere, senza reddito mobiliare o immobiliare superiore a cinquecento lire (AP, Camera, Documenti, Leg. XVIII, Sess. I, AC n. 345, art. 2 della proposta di legge Rinaldi).

⁹² Cfr. Liberati, *Antonio Rinaldi*, cit., p. 17.

La proposta di legge non colpiva direttamente gli interessi dei grandi proprietari, e neppure quelli dei latifondisti assenteisti. Rinaldi dichiarava alla Camera che gli agrari avrebbero dovuto accogliere con favore le disposizioni contenute nella sua proposta: l'emigrazione sarebbe diminuita a tutto vantaggio di chi avrebbe richiesto manodopera e i ricchi proprietari, piuttosto che impegnarsi direttamente nell'amministrazione dei fondi, avrebbero fatto ricorso volontariamente all'associazione per l'amministrazione collettivistica delle terre⁹³. Non solo. Rinaldi presentava la sua proposta di legge come se essa fosse favorevole anche ai contadini senza terra. Insomma, un'alternativa sia rispetto alla visione di classe socialista, che raccoglieva i primi importanti consensi nelle campagne meridionali, sia nei confronti del *modus operandi* del Governo Crispi, che aveva affrontato le rivendicazioni dei contadini siciliani dichiarando lo stato d'assedio e inviando sull'isola l'esercito. Rinaldi era un conservatore cosciente che la politica fondiaria avrebbe dovuto mutare indirizzo, però non in modo radicale, perché l'ordine e la stabilità del sistema liberale erano principi irrinunciabili.

La sua proposta di legge raccolse subito il sostegno del ministro di Agricoltura, industria e commercio Boselli, ma fu un sostegno timido, che conteneva argomenti distinguo. Il ministro, infatti, ammise di non credere fino in fondo alla proposta Rinaldi perché non in tutto il territorio del Regno la forma collettivista di sfruttamento della terra sarebbe stata utile e facilmente realizzabile: in alcune zone, certo, il sistema dei domini collettivi avrebbe potuto dare buoni risultati, in altre però, dove non esisteva una tradizione consuetudinaria di gestione collettivista, i problemi sarebbero stati superiori ai benefici⁹⁴. Se il Governo si dimostrava cauto e incerto nei confronti del disegno di legge, numerosi deputati⁹⁵, già dal primo esame negli Uffici, espressero significative perplessità per la scelta del sistema collettivista, per la decisione di concedere la terra soltanto ai «poveri» e non a tutti i contadini, per la mancanza di uno studio approfondito⁹⁶.

⁹³ AP, *Camera, Discussioni*, Leg. XVIII, Sess. I, tornata del 16 marzo 1894, pp. 7279-7280, intervento di Rinaldi.

⁹⁴ Ivi, pp. 7280-7281, intervento di Boselli.

⁹⁵ Fra gli altri, De Puppi, Pinchia e Sciacca della Scala.

⁹⁶ ASCD, *DPLIC*, Leg. XVIII, Sess. I, vol. 594, AC n. 345, cc. 510-514, verbali degli Uffici. La discussione sulla proposta Rinaldi, tuttavia, non rimase confinata nelle aule di Montecitorio. Il comizio agrario di Monza, ad esempio, accoglieva il provvedimento con favore: «anche le popolazioni – sosteneva – l'aggradiranno con riconoscenza»; il comizio agrario di Messina, invece, osservava che «la concessione delle terre ai poveri» era «riuscita sempre malefica». «Nessuna forma» era «accettabile» (A. Rinaldi, *Le terre pubbliche e la questione sociale*, Roma, L. Pasqualucci, 1896, pp. 5 e 9).

Approdato in Commissione⁹⁷ il 19 aprile, il testo fu bene esaminato soltanto nella seduta del 24: l'on. Pandolfi – che come si è visto aveva presentato una proposta di legge per l'istituzione dei beni di famiglia – sminuì ingiustamente la proposta Rinaldi, riducendola ad una semplice progetto di colonizzazione interna⁹⁸. La maggioranza dei commissari, invece, considerata la rilevanza politica ed economica delle disposizioni, ritenne opportuno ottenere il preventivo sostegno del Governo, impedendo di fatto al provvedimento di proseguire l'*iter* parlamentare⁹⁹. Nella maggio del 1894 l'esecutivo attraversava una difficile crisi, che a giugno avrebbe portato al rimpasto ministeriale. Il sostegno all'iniziativa di Rinaldi non era certo fra i primi obiettivi di Crispi. Il disegno di legge avrebbe scosso ulteriormente un mondo in fibrillazione dopo i recenti fatti siciliani. Il Governo non manifestò l'intento di appoggiare questa proposta di legge, che alla fine non giunse mai in aula¹⁰⁰.

Due anni e mezzo dopo, nella seduta dell'8 dicembre 1896, Rinaldi, insieme ad un nutrito gruppo di deputati¹⁰¹, avrebbe presentato una proposta di legge analoga, ancora intitolata *Provvedimenti agrari*. Più corposa e dettagliata della precedente, la seconda proposta Rinaldi contava 94 articoli ed era divisa in dieci parti: assegnazione delle terre pubbliche, determinazione dei beni da assegnare, determinazione dei poveri a cui assegnare i fondi, formazione delle quote, diritti e doveri degli assegnatari, costituzione della comunanza delle terre, aumenti di patrimonio rustico, colonizzazione agricola, istituzione della libera comunanza agricola e bonifica delle terre¹⁰². Complessivamente, il disegno politico non era cambiato: assegnare alla «classe povera» quei beni né paludosi né malsani appartenenti ai comuni, allo Stato o ad altri enti pubblici o ecclesiastici. I «poveri» così sarebbero diventati «utenti inamovibili» e non proprietari, perché la proprietà sarebbe appartenuta ad un ente, denominato «comunanza agricola»¹⁰³. Nessuna norma prevedeva una disposizione rivolta ad obbligare i latifondisti assenteisti e i ricchi proprietari a cedere una parte

⁹⁷ Componevano la Commissione, presieduta da Chiaradia, Cambray Digny, Clementini, De Amicis, Nicolosi, Pandolfi, Pinchia, Rinaldi e Valle Gregorio.

⁹⁸ Non si sono rinvenute fonti documentarie esplicite che lo dimostrino, però sembra quasi che Pandolfi temesse che la concorrenza della proposta Rinaldi potesse nuocere alla sua proposta sui beni di famiglia. Cfr. ASCD, *DPLIC*, Leg. XVIII, Sess. I, vol. 594, AC n. 345, c. 508, verbale della Commissione.

⁹⁹ Ivi, cc. 508-509.

¹⁰⁰ Rinaldi scrisse che «cadde per la chiusura della sessione» (Rinaldi, *Le terre pubbliche e la questione sociale*, cit., p. 4), ma le ragioni furono molteplici.

¹⁰¹ È difficile ricavare l'elenco esatto dei promotori perché nel fascicolo della proposta di legge compaiono soltanto le firme, molte di queste incomprensibili (ASCD, *DPLIC*, Leg. XIX, Sess. I, vol. 642, AC n. 81, c. 536).

¹⁰² ASCD, *DPLIC*, Leg. XIX, Sess. I, vol. 642, AC n. 81, cc. 532-555, proposta di legge Rinaldi.

¹⁰³ Ivi, c. 542, art. 38 della proposta di legge Rinaldi e altri.

dei loro terreni. Così la grande proprietà privata non sarebbe stata intaccata sensibilmente. Anche il secondo tentativo, però, non andò a buon fine. Anni dopo, Giustino Fortunato, che aveva seguito l'azione di Rinaldi con vivo compiacimento¹⁰⁴, avrebbe spiegato a Gaetano Salvemini quella che forse era stata la principale ragione dell'insuccesso:

Il compianto deputato Rinaldi, un giurista di vecchio stampo, ma con un cuor d'oro, io giusi a interessar tanto della questione, che egli, dopo molti disegni di legge romantici e accademici su «le terre pubbliche», ne presentò uno abbastanza buono che il Guicciardini¹⁰⁵, ministro, accettò e migliorò. Ma al Guicciardini successe lo storico sinistro Cocco Ortu, e... non se ne fece più nulla¹⁰⁶.

5. *La proposta Socci e Marcora per tassare le terre incolte.* Meno ambiziosa, ma più concreta e di immediata realizzazione era invece la proposta dei deputati Ettore Socci¹⁰⁷ e Giuseppe Marcora¹⁰⁸, che presentarono, sempre nella primavera del 1894, una proposta di legge con l'obiettivo di tassare ogni ettaro di terreno incolto suscettibile di «cultura ordinaria» (art. 1)¹⁰⁹. Le norme riguardavano tutto il territorio del Regno. L'intento non era tanto quello di colpire direttamente e genericamente la grande proprietà fondiaria, quanto quello di tassare «l'ignavia dei proprietari», considerata alla stregua di «un delitto di lesa patria»¹¹⁰. Col ricavato sarebbe stato finanziato un istituto di credito agrario per soddisfare i bisogni dell'agricoltura (art. 2)¹¹¹.

¹⁰⁴ G. Cingari, *Giustino Fortunato e il Mezzogiorno d'Italia*, Firenze, Parenti, 1954, pp. 129-130.

¹⁰⁵ Francesco Guicciardini, ministro dell'Agricoltura, industria e commercio dal marzo 1896 al dicembre 1897.

¹⁰⁶ G. Fortunato, *Carteggio (1865-1911)*, a cura di E. Gentile, Roma-Bari, Laterza, 1978, p. 180.

¹⁰⁷ Manca un profilo biografico di Ettore Socci (1846-1905) adeguato alla rilevanza del personaggio, che fu deputato dalla XVIII alla XXII legislatura.

¹⁰⁸ M. Soresina, *Marcora Giuseppe*, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. LXX, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 2008, pp. 3-7.

¹⁰⁹ L'Archivio storico della Camera conserva le carte di un altro progetto, firmato soltanto da Socci, sostanzialmente identico a quello presentato nella Leg. XVIII, Sess. I, ma datato dicembre 1893 (ASCD, *DPLIC*, Leg. XVIII, Sess. I, vol. 601, AC n. 56, cc. 9-11). Ciò fa supporre che l'idea inizialmente fu soltanto di Socci, e che poi Marcora condivise l'iniziativa e vi aderì.

¹¹⁰ *AP, Camera, Documenti*, Leg. XVIII, Sess. II, AC n. 59, relazione di presentazione della proposta di legge Socci e Marcora (riproduzione della proposta di legge n. 363 della Leg. XVIII, Sess. I), pp. 1-2.

¹¹¹ La proposta di legge fu presentata una prima volta nella prima sessione della XVIII legislatura (*AP, Camera, Documenti*, Leg. XVIII, Sess. I, AC n. 363) e una seconda volta, in forma identica, nella seconda sessione della XVIII legislatura (*AP, Camera, Documenti*, Leg. XVIII, Sess. II, AC n. 59).

L'iniziativa, dunque, abbracciava il mito che i terreni incolti, se coltivati, avrebbero rilanciato l'agricoltura italiana e rappresentato un approdo per i lavoratori costretti ad emigrare¹¹². Era arrivato il momento, puntualizzavano i promotori, che le classi più abbienti, incuranti delle condizioni dei contadini, concorressero al miglioramento della situazione generale¹¹³. Non sarebbe stato accettabile, era sottinteso, concepire il possesso fondiario come semplice simbolo di prestigio sociale. A prima vista la proposta Socci-Marcora sembrava facile da realizzare, se il Governo avesse garantito il suo appoggio. Si presentava bene: era schematica, pratica, con obiettivi precisi e chiari. L'iniziativa tuttavia era accompagnata da argomentazioni modeste. Non si utilizzavano i risultati dell'inchiesta Jacini o gli studi degli economisti agrari per giustificare le disposizioni della proposta di legge, ma venivano richiamati i classici dell'antichità: i versi di Lucano contro i terreni incolti¹¹⁴, le leggi agrarie di Licinio che avevano limitato i possedimenti dei proprietari oltre i sette iugeri¹¹⁵, le parole di Plinio contro i latifondi¹¹⁶. Le erudite citazioni e l'evocazione del primato dei Romani, che peraltro sono il segnale di un modo assai discutibile di interpretare la questione fondiaria, si sarebbero dimostrate presto inefficaci.

Negli Uffici la proposta di legge incontrò da subito l'ostilità di numerosi deputati decisamente contrari all'idea di tassare i terreni incolti¹¹⁷. Altri (come ad esempio Ruggieri) sottolinearono le difficoltà di accertare lo stato di un terreno incolto suscettibile di «cultura ordinaria» e non approvarono il testo della proposta di legge; altri ancora (fra i quali Dal Verme) obiettarono che molti terreni rap-

¹¹² A proposito del mito dei terreni incolti, G. Valenti, *Il latifondo e la sua possibile trasformazione*, in «Eco dei campi e dei Boschi», 1894, ora in Id., *Studi di politica agraria*, Roma, Athenaeum, 1914, pp. 260-262; M. Rossi Doria, *Riforma agraria e azione meridionalista*, introduzione di G. Fabiani, Napoli, L'Ancora del Mediterraneo, 2003 (I ed. 1948), p. 192.

¹¹³ *AP, Camera, Documenti*, Leg. XVIII, Sess. II, AC n. 59, p. 2, relazione di presentazione della proposta di legge Socci e Marcora.

¹¹⁴ «Rarus et antiquis habitator in urbibus errat/ Horrida quod dumis multosque inarata per annos/ Hesperia est desuntque manus poscentibus arvis» (Lucano, *Bellum Civile*, I, 27-29).

¹¹⁵ Lo iugero, unità di superficie agraria utilizzata dai romani, corrispondeva a circa 1/4 di ettaro.

¹¹⁶ La relazione di presentazione della proposta di legge Socci e Marcora, costruita riprendendo esattamente alcune parti del discorso alla Camera di Socci nella tornata del 19 aprile 1894 (*AP, Camera, Discussioni*, Leg. XVIII, Sess. II, pp. 7847-7849), in *AP, Camera, Documenti*, Leg. XVIII, Sess. II, AC n. 59. Sull'uso dei classici nei dibattiti parlamentari, F. Soddu, *Il citatore parlamentare*, in *Dal mondo antico all'età contemporanea. Studi in onore di Manlio Brigaglia offerti dal Dipartimento di Storia dell'Università di Sassari*, Roma, Carocci, 2001, pp. 684-699; più in generale, sull'uso politico della storia agraria romana, A. Giardina, A. Vauchez, *Il mito di Roma. Da Carlo Magno a Mussolini*, Roma-Bari, Laterza, 2000, pp. 199-203.

¹¹⁷ Fra i quali, Bertolini, Gabba e Visocchi.

presentavano più una spesa che un reddito per i proprietari¹¹⁸. Gli Uffici della Camera insomma non approvarono l'iniziativa di Socci e Marcora che, in effetti, non distingueva fra grandi e piccoli possidenti né garantiva al proprietario la piena libertà di disporre del suo potere.

Altrettanto problematico fu il dibattito in Commissione¹¹⁹, in cui gran parte dei membri sostenne la necessità di approfondire ulteriormente lo studio della proposta di legge. Il deputato bolognese Gualtiero Sacchetti propose di provvedere al problema delle terre incolte attraverso una legislazione per regioni, piuttosto che attraverso provvedimenti generali per tutto il territorio dello Stato. Un'idea destinata ad avere successo di lì a pochi anni con la cosiddetta legislazione speciale, ma che allora non fu accolta con favore dai membri della Commissione¹²⁰.

La proposta Socci-Marcora, che rappresentava un tentativo di limitare lo strapotere dei latifondisti assenteisti, cadde con la fine della sessione parlamentare. La Commissione non riuscì a concludere i lavori e non arrivò neppure alla predisposizione della relazione da presentare in aula. La riproposizione del disegno di legge da parte dei due deputati nel dicembre del 1894, agli inizi della sessione successiva, non ebbe seguito, tanto che il fascicolo dedicato alla seconda proposta Socci-Marcora nell'Archivio storico della Camera dei deputati risulta completamente vuoto¹²¹.

Considerazioni conclusive. Qual è, insomma, il valore della legislazione mancata dei primi anni Ottanta? Nell'introduzione si è in parte anticipata la risposta a questo interrogativo. La legislazione mancata rappresentò il segnale di un parziale ma significativo ripensamento. Basterebbe guardare ai mezzi d'accesso alla terra, e nello specifico alla rivalutazione dell'enfiteusi, che durante il primo decennio post-unitario era stato considerato dal legislatore italiano un istituto in contrasto con i principi del nuovo sistema liberale¹²². Nel gennaio 1894 Nicola Miraglia, e molti condividevano la sua posizione, riproponeva il ritorno alle norme che reggevano il contratto di enfiteusi prima dell'entrata in vigore

¹¹⁸ ASCD, *DPLIC*, Leg. XVIII, Sess. I, vol. 596, AC n. 363, cc. 432-435, verbali degli Uffici.

¹¹⁹ Compongono la Commissione, presieduta da Socci, Bertolini, Grandi, Maffi, Rizzetti, Sacchetti, Angelo Valle, Vendramini e Zucconi.

¹²⁰ ASCD, *DPLIC*, Leg. XVIII, Sess. I, vol. 596, AC n. 363, cc. 430-431, verbali della Commissione.

¹²¹ ASCD, *DPLIC*, Leg. XVIII, Sess. II, vol. 605, AC n. 59.

¹²² G. Pace Gravina, *Ascesa e caduta del dominio diretto. Una lettura dell'enfiteusi nella codificazione italiana*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», XLII, 2013, p. 446 (a cui si rimanda anche per la bibliografia sull'enfiteusi).

del Codice civile¹²³. Crispi affermava che «il mezzo più pratico» era il contratto di enfiteusi, «immediatamente malvisto dalle più recenti legislazioni, forma molto adatta pel passaggio dal proletariato alla possidenza, per la divisione della grande proprietà e pel progresso agrario»¹²⁴.

La legislazione mancata, però, non soltanto è importante perché propose una revisione «tecnica», e neppure è significativa esclusivamente perché anticipò i temi di un dibattito destinato a svilupparsi in età giolittiana e a trovare sbocco nella legislazione speciale. La legislazione mancata segnala la crisi (irreversibile) di autorevolezza della proprietà fondiaria, e dimostra che all'interno delle istituzioni centrali dello Stato, già dall'età crispina, si iniziava ad avvertire una certa insofferenza, a volte persino un'avversione, per la sacralità del proprietario e per l'inviolabilità del suo potere. Certo, in nessun parlamentare o uomo di governo c'era l'ambizione di arrivare sino ad una rivoluzione agraria, ma in alcuni c'era la consapevolezza che il sistema liberale era troppo sbilanciato, e andava riequilibrato attraverso una legislazione che avrebbe coraggiosamente imposto dei doveri, delle responsabilità, dei limiti al capitalista, cioè al nucleo della società borghese. Una nuova visione, antisocialista ma non antisociale, alternativa a quella dei fautori della reazione energica, rigorosa ed esemplare, nei confronti dei contadini ribelli, e comunque diversa da quella dominante, durante i primi anni post-unitari conquistava un consenso politico significativo (anche se mai sufficiente). L'intervento dello Stato, che metteva in discussione la regola aurea del *laissez faire*, sarebbe stato il male minore, ed era giustificato dal pericolo di un crollo dell'intero sistema liberale. In fondo, la legislazione mancata avrebbe dovuto riformare per conservare.

¹²³ Ministero di Grazia e giustizia, Ministero di Agricoltura, industria e commercio, *Commissione per i contratti agrari*, cit., p. 13, seduta (pomeridiana) dell'8 gennaio 1894, intervento di Miraglia.

¹²⁴ *AP, Camera, Documenti*, Leg. XVIII, Sess. I, AC n. 403, p. 3, relazione di presentazione del progetto di legge Crispi. In quegli anni anche una parte della dottrina giuridica si apriva ad una rivalutazione dell'enfiteusi, come dimostra l'opera di Vincenzo Simoncelli (M. Nardozza, *Simoncelli Vincenzo*, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, cit., pp. 1867-1869; P. Grossi, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 1860-1950*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 27).